

Transformer un POS en PLU en toute sécurité

RÉFÉRENCES

- Articles L.123-1 et suivants, R.123-1 et suivants, L.300-2, L.122-2 du Code de l'urbanisme
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat
- Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

La refonte du Code de l'urbanisme issue de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a transformé le plan d'occupation des sols (POS) en plan local d'urbanisme (PLU). Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) en est la principale innovation. Traduction du projet communal, le PADD constitue la clef de voûte du PLU avec lequel l'ensemble des pièces doivent être compatibles. La loi Urbanisme et habitat et la loi Engagement national pour le logement ont ensuite adapté les articles du Code de l'urbanisme (CU) régissant le PLU.

Les POS ont les mêmes effets que les PLU et sont soumis au même régime juridique; ils peuvent faire l'objet de mise à jour, de modification et de révision simplifiée. Toutefois, ces révisions simplifiées devront être approuvées avant le 1^{er} janvier 2010 (art. L.123-19 du CU). Les POS ne pourront donc quasiment plus évoluer et leur transformation en PLU deviendra alors inévitable.

Au début de la réflexion, un bilan du POS doit être établi. Puis il est bon de s'en dégager au profit d'une démarche de projet, très différente de l'approche réglementaire qui prévalait pour les POS.

1

Etablir un diagnostic et un état initial de l'environnement prospectif et partagé par tous

Le diagnostic devra aborder l'ensemble des thématiques de la dynamique humaine et socio-économique, de l'organisation et du fonctionnement urbain, des équipements et des infrastructures, des contraintes physiques et réglementaires, du patrimoine naturel et du cadre de vie, des ressources naturelles, de la santé publique et des risques, de la sensibilisation, de l'éducation et de la formation à l'environnement. Une fois recueillies, ces informations seront croisées, afin d'évaluer les incidences du développement prévu sur l'environnement. Il convient également de se placer dans une approche prospective. Il s'agit concrètement de dépasser le stade de l'analyse «à plat» pour arriver à un diagnostic des atouts, des contraintes, des perspectives de développement et à une hiérarchisation des enjeux.

Préalablement ou parallèlement à la réalisation du diagnostic, des études complémentaires doivent être menées. Il s'agit des études nécessaires à la bonne réa-

lisation du PLU comme, selon les cas, les schémas directeurs d'eau potable ou d'assainissement, une étude de ZAC ou une étude d'assainissement pluviale.

2

Définir le PADD

Bien que non opposable au tiers, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) tient une place centrale dans le passage du POS au PLU. Il se doit d'être l'expression du projet communal et de se fonder sur les principes de développement durable défini dans les articles

À noter

Les orientations générales du PADD doivent faire l'objet d'un débat au sein du conseil municipal au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU, conformément à l'article L.123-9 du Code de l'urbanisme. Chacun des membres du conseil municipal prend connaissance du projet politique et peut ainsi s'exprimer sur celui-ci.

L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme. Il s'agit :
– de trouver un équilibre entre renouvellement urbain, développement urbain maîtrisé, développement de l'espace rural et préservation des espaces agricoles, forestiers, naturels et des paysages et, pour cela, de promouvoir des formes de développement moins consomatrices d'espace;
– d'assurer la diversité des fonctions urbaines, la mixité sociale, la satisfaction des différents besoins en matière d'habitat, de développement économique, d'activités sportives ou culturelles ainsi que d'équipements publics;

– d'utiliser de façon économe et équilibrée les espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, de rationaliser les demandes de déplacements, de préserver les milieux, sites et paysages naturels ou urbains, de réduire les nuisances et les pollutions, de sauvegarder les ensembles urbains remarquables et le patrimoine bâti, de prévenir des risques naturels et technologiques.

3

Décliner le projet communal en orientations particulières d'aménagement

Les orientations d'aménagement sont facultatives mais opposables aux tiers. L'article L.123-1 du Code de l'ur-

banisme rappelle qu'elles peuvent, par quartier ou par secteur, prévoir des actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

La commune pourra ainsi imposer les conditions d'aménagement de certains secteurs qui vont connaître un développement ou une restructuration. Ce travail de conception vise à préciser les principes d'aménagement sous forme de schémas d'aménagement et/ou de règles, selon des critères définis préalablement par la commune.

Ces schémas ou ces règles calent les exigences de qualité tout en laissant une plus grande souplesse que les pièces graphiques du PLU. Les opérateurs privés ou publics qui interviendront sur ces secteurs devront respecter ces orientations d'aménagement jointes au PLU.

4

Traduire de manière réglementaire le PADD

Cette phase consiste à élaborer les pièces graphiques et le règlement.

Les pièces graphiques délimitent notamment les zones urbaines à urbaniser et agricoles, et les zones naturelles et forestières. Le règlement peut établir des règles différentes en fonction de huit destinations de constructions (habitations, hébergement hôtelier, bureaux, commerces, artisanat, industrie, entrepôts, exploitations agricoles ou forestières).

Au travers de ses quatorze articles au total, le règlement du PLU peut :

À noter

La procédure d'évaluation environnementale s'applique pour tous les PLU susceptibles d'affecter un site Natura 2000. Elle se traduit par des développements complémentaires à insérer dans le rapport de présentation : définition des enjeux environnementaux, analyse environnementale des orientations du PADD et du PLU et mesures envisagées si nécessaire pour éviter, réduire ou compenser, les conséquences dommageables.

- promouvoir une densité bâtie plus forte, par des règles d'implantation (règles obligatoires), de hauteur, de densité (COS plus élevé dans les secteurs bien desservis en équipements et transports en commun);
- favoriser des typologies bâties qui, tout en respectant l'identité communale, permettent l'émergence d'une architecture plus contemporaine;
- limiter l'artificialisation des sols par une réglementation des emprises au sol;
- gérer la problématique du ruissellement pluvial en limitant l'imperméabilisation des sols et en imposant la mise en œuvre de dispositifs de rétention;

– recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves.

5

Utiliser les outils mis à disposition par le législateur en fonction des objectifs du PADD

Aux quatre types de zones précédemment décrites, les pièces graphiques peuvent faire apparaître de nombreuses règles assurant la mise en œuvre du projet communal. Ces outils sont listés aux articles L.123-1 à L.123-4 du Code de l'urbanisme. Voici quelques possibilités intéressantes :

- définir des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer;
- indiquer des éléments de paysage et les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique;
- dans les zones urbaines ou à urbaniser : relever les terrains cultivés à protéger quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent; interdire, sous réserve d'une justification, dans un périmètre donné et pour cinq ans au plus dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement;
- réserver des emplacements en vue de réaliser des programmes de logements ou de délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de mise en œuvre d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs.

6

Tenir compte des documents supra-communaux avec lesquels le PLU doit être compatible

Le PLU doit être compatible avec de nombreux documents supra-communaux. Il s'agit des dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional, du plan de déplacements urbain et du programme local de l'habitat. Quand un de ces documents est approuvé, après approbation d'un PLU, les dispositions du PLU sont applicables jusqu'à la révision de ce document, qui doit être achevée avant le terme d'un délai de [...]

LEXIQUE

- POS**
Plan d'occupation des sols
- PLU**
Plan local d'urbanisme
- PAC**
Porter à connaissance
- PADD**
Plan d'aménagement et de développement durable
- ZAC**
Zone d'aménagement concertée
- PAE**
Plan d'aménagement d'ensemble
- PVR**
Participation pour voirie et réseau

Transformer un POS en PLU en toute sécurité

[...] trois ans. Il est important de rappeler la nécessité d'obtenir une dérogation au titre de l'article L.122-2 du Code de l'urbanisme si le PLU doit ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle, dans la mesure où le SCOT ne serait pas approuvé avant la date d'arrêt du PLU pour les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, au sens du recensement général de la population, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer.

7

Mettre en forme un dossier cohérent, complet et explicite

Le dossier complet comporte, outre le PADD et les orientations d'aménagement optionnelles, les plans de zonage et le règlement, le rapport de présentation et les annexes. Il s'agit de veiller à ce que ces différentes pièces soient effectivement cohérentes entre elles et que le fil rouge « diagnostic communal – enjeux – objectifs du PADD – orientations spatiales et réglementaires » soit effectivement respecté.

Le dossier arrêté par le conseil municipal peut alors suivre la procédure administrative composée de la consultation des personnes publiques associées et de l'enquête publique. Le dossier est ensuite adapté pour son approbation.

L'approbation du PLU n'est pas une fin en soi. C'est souvent le début d'une longue histoire: de nombreuses procédures opérationnelles de type ZAC, PAE, PVR... font suite à la réalisation d'un PLU, afin de permettre la réalisation du projet communal établi.

8

Associer les personnes publiques dès le début du travail d'élaboration du PLU

Le travail partenarial avec les services de l'Etat et les

À noter

Le préfet porte en continu à la connaissance de la commune les informations nécessaires à l'exercice de ses compétences en urbanisme. Il fournit les études techniques dont dispose l'Etat sur la prévention des risques et la protection de l'environnement.

personnes publiques associées, bien que moins encadré dans le PLU que dans le POS, reste primordial. Une association continue et rigoureuse permet de prendre en compte leurs préoccupations en amont de la démarche de la commune. Les associer véritablement aux différentes étapes de travail, lors de réunions de travail, permet d'enrichir la réflexion communale et d'éviter des « retours en arrière » préjudiciables au bon déroulement

de la démarche. Après arrêt du projet de PLU par délibération du conseil municipal (*art. L.123-9 du Code de l'urbanisme*), les personnes publiques concernées qui ont trois mois pour donner un avis dans les limites de leurs compétences propres, seront ainsi plus à même, si leurs remarques ont bien été prises en compte, de donner un avis favorable. Les modifications à apporter au PLU avant approbation seront moindres.

9

Mettre en place une large concertation pendant l'élaboration du PLU

Une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole, doit être organisée (*art. L.300-2 du Code de l'urbanisme*).

Les modalités sont toutefois laissées libres et doivent être définies par délibération du conseil municipal.

Cette phase, selon les modalités définies, peut être plus ou moins développée. Il convient de ne pas la négliger en intervenant auprès de l'ensemble des composantes de la population et en mobilisant des outils adaptés en fonction des publics ciblés et des objectifs poursuivis. Réunions publiques, expositions, mise à disposition des documents produits, mise en place d'un conseil des habitants, travail avec les écoles et les acteurs économiques de la commune sont autant d'actions qui permettent une approche pédagogique du travail effectué et de faire adhérer le plus grand nombre au projet. Le PLU est également soumis à enquête publique, après consultation des personnes publiques associées.

10

S'assurer une assistance juridique et réglementaire et un conseil sur les procédures opérationnelles d'urbanisme

La procédure d'élaboration d'un PLU est longue et complexe: il convient donc de bien la connaître et de ne pas oublier une étape réglementaire qui fragiliserait la solidité juridique du PLU au regard des nombreux contentieux en la matière. La préparation des différents actes administratifs comme les délibérations, les arrêtés, les textes de publicité, les lettres de notification ne doit pas être négligée. Un suivi strict de la procédure est capital. Au-delà de la connaissance de la procédure d'élaboration d'un PLU, une expérience, notamment en matière de ZAC, PAE PVR (cf. lexique, p. 51), apparaît nécessaire pour utiliser les outils les plus adaptés aux projets communaux.

Corinne Snabre et Stéphanie Varnoteaux, société Urbanis, conseil en habitat, urbanisme et réhabilitations, membre de l'ACAD