

Verdissement et renforcement du Plan Local d'Urbanisme (PLU)

(Article 19)

Ces fiches Décryptage apportent des éclairages techniques et juridiques sur les mesures du Grenelle 2. Destinées à en faciliter le déploiement par les collectivités locales, elles sont organisées en 5 domaines :

- Énergie et climat
- Transport
- Bâtiments et urbanisme
- Biodiversité
- Gouvernance

La loi SRU de décembre 2000, fondatrice des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et des PLU, traduisait la volonté de promouvoir un aménagement des aires urbaines plus cohérent, plus solidaire et plus soucieux du développement durable.

La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite « Grenelle 2 », complète ce dispositif législatif en renforçant la dimension environnementale et la mise en cohérence des SCoT et PLU.

Elle assigne au PLU de nouvelles missions et de nouveaux instruments d'intervention et renforce son articulation avec le SCoT. Elle modifie sa composition et incite à l'élaboration de PLU d'échelle intercommunale (PLUi) aux prérogatives élargies. Elle élargit les obligations de compatibilité et de prise en compte de nouveaux documents et étend le pouvoir du préfet en matière de contrôle de légalité.

Ce que dit le texte...

Des nouvelles missions assignées au PLU ; les anciennes renforcées

Conformément à l'article L 121-1 du code de l'urbanisme, le PLU détermine les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs de développement durable, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la préservation et la restauration des continuités écologiques...

Parmi les missions renforcées figurent notamment la diminution des obligations de déplacement (avant la loi, il s'agissait de maîtriser les besoins de déplacement) et la gestion économe de l'espace. Sur ce dernier point considéré comme une des missions majeures assignées au document d'urbanisme, le PLU doit démontrer qu'il met en œuvre une politique active : une différence significative par rapport

aux lois SRU et UH (Urbanisme et Habitat). En application de l'article L 123-1-2¹, le rapport de présentation :

- fournit une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers,
- justifie les objectifs pris dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) au regard des objectifs de consommation de l'espace et des dynamiques économiques et démographiques.

Le PADD, conformément à l'article L 123-1-3, fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Lorsque le PLU doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, il doit être procédé, au

1. Sauf indication contraire, tous les articles cités dans la fiche relèvent du code de l'urbanisme et entrent en vigueur le 13 janvier 2011 (hormis le L 121-1 d'application immédiate)

plus tard à l'expiration d'un délai de 6 ans (et non plus 10 ans) à compter de la délibération portant approbation ou révision de ce plan, à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces² (L 123-13-1).

De nouveaux instruments de réglementation

L'objectif de la maîtrise de la consommation de l'espace est corrélé à une densification dans les espaces urbains existants (en utilisant les friches existantes, augmentant le coefficient d'occupation des sols attaché au terrain, utilisant l'outil de renouvellement urbain...). Le règlement du PLU, en application de l'article L 123-1-5 peut, dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de construction.

Le PLU dispose aussi de nouvelles possibilités d'imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation :

- des performances énergétiques et environnementales renforcées,
- des critères de qualité en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

En outre et lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction des bâtiments destinés à un usage autre que l'habitation (L 123-1-12).

Dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du PLU peut être autorisé, par décision du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI, dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le PLU (cf. fiche « coefficient d'occupation des sols et énergie »). Sont concernées les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentée à partir d'équipements de production d'énergie renouvelable ou de récupération (L 128-1 et suivant).

Une nécessité de composer avec le SCoT

La loi Grenelle 2 a « verdi » et renforcé le SCoT (cf. fiche « SCoT »). En application de l'article L 122-1-5 et dans les secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, le SCoT peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le PLU.

Dans ces secteurs, l'article L 122-1-5 ouvre notamment la possibilité de fixer des normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols, dans les secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et de protections environnementales ou agricoles.

Passé un délai de 24 mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification, les règles du PLU qui seraient contraires aux normes minimales susmentionnées et fixées par le document d'orientation et d'objectifs (DOO du SCoT) cessent de s'appliquer.

En fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant en tenant compte de la destination des bâtiments, le SCoT peut fixer des obligations minimales ou maximales de réalisation des aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les PLU doivent imposer. Néanmoins, ne sont pas concernés par cette disposition, en application de l'article L 122-1-8, les territoires couverts par un PLU comprenant un plan de déplacement urbain (PDU).

La nouvelle structure du PLU

Le PLU comporte toujours cinq éléments : un rapport de présentation, un PADD, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des annexes. L'architecture mise en place par les lois SRU et urbanisme-habitat est donc maintenue mais les éléments constitutifs du PLU évoluent considérablement.

Un PADD plus enrichi et plus cadré

Conformément à l'article L 123-1-3, le PADD :

- définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces

2. A noter que la loi de modernisation de l'agriculture et la pêche du 27 juillet 2010 instaure une commission départementale de la consommation des espaces agricoles. Cette commission, présidée par le préfet, associe des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement. Elle émet un avis sur l'opportunité au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. Toute élaboration d'un PLU situé en dehors du périmètre d'un SCoT approuvé et ayant pour conséquence une réduction des espaces agricoles est soumise pour avis à cette commission (disposition de l'article L 123-6 entrant en vigueur au plus tard le 28 janvier 2011).

naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques,

- arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenus pour l'ensemble de l'EPCI ou de la commune,
- fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

La loi ne revient pas sur l'absence d'opposabilité du PADD mais fait apparaître une obligation, confortant le PADD comme « clef de voûte » du PLU, de:

- respect par les OAP des orientations du PADD (L 123-1-4)
- cohérence du règlement avec le PADD (L 123-1-5)

Un glissement vers la programmation par l'élaboration des OAP (Orientations d'Aménagement et de Programmation)

L'évolution la plus notable de cette architecture est le caractère obligatoire des orientations d'aménagement qui n'étaient que facultatives et qui désormais assorties d'un volet programmatique voient leur contenu étoffé.

- En matière d'aménagement, les orientations peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondant. L'article L 123-1-4 régit les OAP qui comportent des dispositions portant sur l'aménagement et des dispositions concernant l'habitat, les transports et les déplacements.
- En ce qui concerne l'habitat, les orientations tiennent lieu du programme local de l'habitat (PLH) lorsque le PLU est établi et approuvé par un EPCI compétent en matière de PLU.
- Pour les transports et les déplacements, les orientations tiennent lieu du PDU lorsque le PLU est établi et approuvé par un EPCI compétent pour l'organisation des transports urbains et en matière de PLU.

L'échéancier de l'ouverture à l'urbanisation et les éléments de programmation ont une portée normative conformément à l'article L 123-5. En effet, toutes les opérations et actes visés au L 123-5 (constructions, création de lotissement...) doivent être compatibles avec les OAP et leurs documents graphiques.

L'incitation au PLU intercommunal (PLUi)

La loi esquisse le principe selon lequel l'échelon de l'intercommunalité est pertinent pour traiter de l'urbanisme même si l'élaboration d'un PLU communal reste possible. Elle part de l'idée que les enjeux environnementaux seront mieux appréhendés et traités à l'échelle intercommunale.

Le PLUi est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en matière de PLU

en concertation avec les communes membres (L 123-6). La loi énonce donc une vocation intercommunale sans pour autant procéder à un transfert d'attribution.

En termes de procédure,

- le PADD est débattu au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux deux mois avant l'examen du projet de PLU (L 123-9).
- le projet est arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI et soumis pour avis aux personnes publiques associées. Lorsqu'une commune membre de l'EPCI émet un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions du règlement qui la concerne directement, l'organe délibérant compétent de l'EPCI délibère à nouveau et arrête le projet à la majorité des deux tiers de ses membres.
- le PLUi est soumis à enquête publique par le président de l'EPCI puis approuvé avec des modifications éventuelles.

Le PLUi, en application de l'article L 123-1, couvre l'intégralité du territoire intercommunal.

Il est néanmoins admis que le PLUi peut comporter des plans de secteur qui couvrent l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI. Ces plans de secteur précisent les OAP et le règlement spécifiques à chaque secteur (L 123-1-1-1). Il en résulte que le rapport de présentation et le PADD demeurent des pièces communes à tout le PLUi. L'accomplissement de cette volonté de couvrir tout le territoire sera progressif : les PLU des communes membres d'un EPCI compétent en matière de PLU et le PLH de cet établissement demeurent applicables jusqu'à l'approbation d'un PLUi. Il en est de même du PDU de l'EPCI lorsque celui-ci est autorité organisatrice des transports urbains. Pendant un délai de 3 ans à compter du 12 juillet 2010, ils peuvent évoluer en application de l'ensemble des procédures définies par le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitation et la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Passé ce délai, toute

évolution de l'un de ces documents remettant en cause son économie générale ne peut s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un PLUi (art. 19 V de la loi).

Au regard de son contenu, le PLUi relève du régime général applicable à tous les PLU mais désormais, la loi prévoit l'intégration des PLH et PDU dans le cadre des nouvelles OAP.

Quand le PLUi n'est pas situé dans le périmètre d'un SCoT, il peut, après accord du préfet, comprendre les dispositions d'urbanisme qui sont du ressort de la seule compétence des SCoT. L'accord du préfet porte sur le fait que le périmètre du PLUi permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, de développement économique, de déplacements et d'environnement (IV du L 122-3). Le PLUi a alors les effets du SCoT (L 123-1-7).

Les nouvelles obligations de compatibilité et de prise en compte

À la liste des documents avec lesquels le PLU devait être compatible, la loi ajoute les plans de gestion des risques d'inondation (L 123-1-10). Ces plans fixent des objectifs de gestion de ce risque à l'échelle du bassin ou groupement de bassins et à celle des territoires plus spécialement soumis à ce risque. Ils prévoient aussi des mesures destinées à assurer la réalisation de ces objectifs notamment à réduire la vulnérabilité des territoires.

En présence d'un SCoT, le PLU ne devra plus être compatible ou prendre en compte les lois et documents supérieurs. C'est le SCoT qui sert de référence unique au PLU. Toutefois, en l'absence de SCoT,

le PLU doit prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie lorsqu'ils existent (L 111-1-1, cf. fiches TVB et PCET).

L'extension du contrôle du préfet

Dans les communes non couvertes par un SCoT l'acte publié approuvant le PLU ne devient exécutoire qu'un mois après sa transmission au préfet. L'article L 123-12 mentionne en son second alinéa que le PLU ne devient exécutoire qu'après l'intervention des modifications demandées par le préfet dans ce délai d'un mois.

Aux motifs déjà existants s'ajoutent les cas suivants :

- autorisation d'une consommation excessive de l'espace notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs ;
- prise en compte insuffisante des enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ;
- incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports prévue par l'autorité organisatrice des transports territorialement compétente ;
- incompatibilités manifestes avec le PLH.



Toit végétalisé des halles, Lyon 3^e arrondissement.

RUCH MP / Agence d'Urbanisme de Lyon

Ce que cela implique pour les collectivités...

L'article 19¹ prévoit une entrée en application des nouvelles dispositions (L 123-1 et suivants) au **13 janvier 2011**.

1. Modifié par l'article 20 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne.

Toutefois, les plans locaux d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision à cette date peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures dès qu'ils ont été approuvés avant le **1^{er} juillet 2013** et que le **projet de plan a été arrêté** par l'organe délibérant de l'établissement

Cette fiche mise à jour annule et remplace la fiche précédente d'octobre 2010 : paragraphe «ce que cela implique pour les collectivités...» modifié par la loi du 5 janvier 2011 (article 20).

public de coopération intercommunale ou le conseil municipal **avant le 1^{er} juillet 2012**.

Les plans locaux d'urbanisme approuvés avant le 13 janvier 2011 et ceux dont l'élaboration ou la révision ne répond pas aux critères évoqués à l'alinéa précédent doivent intégrer les dispositions de la loi ENE lors de leur prochaine révision et au plus tard le **1^{er} janvier 2016**.

Toutefois, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme des communes membres d'un EPCI, en cours d'élaboration ou de révision à la date du 13 janvier 2011, peuvent être approuvés dans ce périmètre jusqu'au 12 juillet 2013. À compter du 13 juillet 2013, toute évolution remettant en cause son

économie générale ne peut s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un plan local d'urbanisme intercommunal couvrant la totalité du périmètre de l'EPCI.

Les plans locaux d'urbanisme des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent, le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains peuvent évoluer jusqu'au 12 juillet 2013 en application des procédures définies par le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitation et le code des transports. **À compter du 13 juillet 2013**, toute évolution de l'un de ces documents remettant en cause son économie générale ne peut s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un plan local d'urbanisme intercommunal.

Le cas des POS

En application de l'article 20 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne, le contenu des POS continue d'être soumis aux seules dispositions de la loi antérieure à celle de la SRU.

En application de l'article L 123-19 modifié par cette loi, la révision du POS a pour effet de les mettre sous forme de PLU. Dans ce cas, les dispositions transitoires mentionnées au paragraphe précédent leur sont applicables.

Contacts :

Christopher de Laburthe, Etd
Tél. : 01 43 92 67 65
c.delaburthe@etd.asso.fr

Chahoul Gaffar, Certu
Tél. : 04 72 74 58 18
chahoul.gaffar@developpement-durable.gouv.fr

Etd,
Le Centre de ressources du développement territorial
30, rue des Favorites
75015 Paris
Tél. : 01 43 92 67 67
Fax : 01 45 77 63 63
www.projetdeterritoire.com

Certu,
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon
Cedex 06
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Quelques collectivités pionnières

Le PLUi de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers (12 communes) se compose d'un PADD commun, d'un rapport de présentation unique et d'un règlement écrit et graphique (abstraction des limites communales) commun assez souple.

Le PLU de la ville de Grenoble comporte un ensemble de règles et de recommandations relatives à la qualité environnementale, urbaine et architecturale qui ont abouti à la production d'une ville plus compacte et permettant la généralisation de constructions favorables aux objectifs du Grenelle. À titre d'exemple, les dispositions du PLU ont facilité la généralisation de l'isolation par l'extérieur, des capteurs solaires et des terrasses végétalisées.

POUR EN SAVOIR PLUS...

- **«Améliorer la prise en compte de l'environnement dans les PLU, fiches pratiques»**, Certu, juin 2008 (catalogue Certu)
- **«Articuler urbanisme et transport : chartes, contrat d'axe, etc.»**, Certu, juin 2010 (catalogue Certu)

Retrouvez l'ensemble des fiches sur :

- www.projetdeterritoire.com
- www.certu.fr

Cette fiche mise à jour annule et remplace la fiche précédente d'octobre 2010 : paragraphe «ce que cela implique pour les collectivités...» modifié par la loi du 5 janvier 2011 (article 20).