SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

ATTACHE TERRITORIAL

CONCOURS EXTERNE

SESSION 2011

EPREUVE DE NOTE

SPECIALITE : **URBANISME ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES**

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- **Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.**
- **Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.**
- **Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 28 pages.
S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL

SESSION 2011

spécialité URBANISME ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

EPREUVE D'ADMISSIBILITE Durée : 4 heures / Coefficient : 4

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier, pour les candidats ayant choisi la spécialité urbanisme et développement des territoires, l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'urbanisme et de développement des territoires rencontré par une collectivité territoriale.

Sujet :

Attaché territorial, vous êtes responsable du service d'urbanisme de la commune de X.
Le Maire, qui souhaite prochainement réviser le Plan Local d'Urbanisme de la commune, vous demande de rédiger à son attention, à l'aide des seuls documents du dossier, une note sur les conséquences de la loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) du 12 juillet 2010.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 28 pages

DOCUMENT 1 :	La planification urbaine décentralisée – SCOT et PLU *Nicolas Chauvin, Complément Moniteur, n° spécial, décembre 2010*	**8 p.**
DOCUMENT 2 :	Plans locaux d'urbanisme : La crise de croissance *Delphine Gerbeau, La Gazette des communes, 28 mars 2011*	**6 p.**
DOCUMENT 3 :	Modifications des dispositions de la loi Grenelle 2 intéressant le droit de l'urbanisme *David Gillig, Construction-Urbanisme, revue mensuelle LexisNexis Jurisclasseur, février 2011*	**1 p.**
DOCUMENT 4 :	Le plan local d'urbanisme « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt *Pierre Soler-Couteaux, Revue de Droit Immobilier, n° 2, février 2011*	**7 p.**
DOCUMENT 5 :	Le verdissement de la planification urbaine *Hélène Cloez, Le Moniteur, 15 octobre 2010*	**2 p.**
DOCUMENT 6 :	Code de l'Urbanisme, articles L.123-13 et L.300-2	**2 p.**
DOCUMENT 7 :	Question écrite n°91468 de M. Yves Bur *Assemblée Nationale, JO du 21/12/2010 page 13746*	**2 p.**

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Complément Moniteur, « La planification urbaine décentralisée – SCOT et PLU »

LOI GRENELLE II ET URBANISME : COMMENTAIRE DE LA LOI N° 2010-788 DU 12 JUILLET 2010

NUMÉRO SPÉCIAL – DÉCEMBRE 2010

Nicolas CHAUVIN

Maître de conférences au CNAM-ESGT

V La planification urbaine décentralisée – Scot et PLU

Que faut-il penser du volet « urbanisme » de la loi d'engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II ? Si, sur le fond, un certain nombre de mesures déclenchent, sinon l'enthousiasme, du moins un réel intérêt, la forme laisse à désirer. A tel point d'ailleurs que la loi a d'ores et déjà prévu une renumérotation, tant celle qui entre en vigueur ressemble à ... un brouillon ! Ce n'est certes qu'une question de forme, mais l'inquiétude grandit lorsqu'on lit, d'un côté, que la loi pourra faire l'objet d'une recodification à droit constant (article 19 V de la loi), et, d'un autre côté, qu'elle pourra faire l'objet de modifications, par ordonnance (article 25 de la loi). Le fond ne serait-il alors lui aussi qu'un brouillon ? Pourquoi dans ce cas le faire entrer en vigueur pour quelques mois seulement ? À n'en pas douter, les questions environnementales et climatiques sont devenues à ce point d'intérêt général qu'il est urgent de prendre des mesures ! Cette frénésie donne le vertige lorsqu'en plus on songe au risque de multiplier les régimes transitoires et de rendre encore moins intelligible le droit de l'urbanisme.

Malgré cela, la loi comporte un certain nombre d'avancées, dans le redéploiement du droit de l'urbanisme en vue de satisfaire certains grands objectifs, et même certaines grandes causes nationales. Pour ce faire, le texte intervient sur deux plans : d'abord, il agit sur les instruments du droit de l'urbanisme, de manière à renforcer le caractère supracommunal de la politique d'urbanisme, ensuite il étend la palette de mesures que peuvent comporter les documents locaux d'urbanisme, de manière à mieux satisfaire les principaux objectifs du droit de l'urbanisme.

Un renforcement du caractère « supracommunal » de la politique d'urbanisme

Avec la loi ENE, la prise de conscience selon laquelle les questions d'urbanisme ne peuvent plus, pour la plupart, être traitées au niveau communal, trouve une manifestation plus éclatante que dans la loi Grenelle I : la distinction entre un urbanisme stratégique, qui relèverait d'échelons « supracommunaux » (on parle parfois de l'échelle de l'agglomération), et un urbanisme réglementaire, qui pourrait rester de compétence communale, tend à disparaître.

Le PLU devient, de plus en plus, l'instrument d'une stratégie urbaine, que la commune n'est tout simplement pas capable de concevoir, et c'est cette réalité que la réforme traduit dans le droit. Cela se manifeste d'abord par un renforcement, timide mais symbolique, de la compétence intercommunale, mais aussi par l'accroissement du rôle joué par les SCOT.

Le renforcement de la compétence intercommunale

L'article L. 123-6 prévoit que le PLU, en présence d'un EPCI disposant de la compétence pour élaborer un PLU, doit être élaboré par cet EPCI, et cela pour tout le territoire couvert par l'EPCI ; ce n'est qu'à défaut que le PLU peut être élaboré par chaque commune. La réforme institue donc une compétence de principe pour l'intercommunalité.

Le renforcement est en réalité modeste, puisque la compétence n'est pas systématiquement donnée à l'intercommunalité, mais il est cependant symbolique ; il peut arriver que des communes soient contraintes de réaliser un PLU ensemble. Il y a là l'amorce d'une évolution des mentalités. En outre, cette contrainte peut devenir plus fréquente si, demain, la loi élargit le champ des EPCI compétents pour élaborer le PLU.

Peut-on (et doit-on) espérer qu'un jour la compétence soit transférée, de manière obligatoire et systématique, à tous les EPCI potentiellement concernés ?

Un certain nombre de réserves peuvent cependant limiter les effets de la réforme.

D'abord, le fait que le PLU puisse comporter des plans de secteur n'est pas en soi contraire à une conception

intercommunale du document, à condition toutefois que ces secteurs ne reflètent pas le découpage communal.

Ensuite, en cas de PLU intercommunal, la commune conserve la possibilité de s'y opposer, en émettant un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, cette opposition pouvant être surmontée à la majorité des deux tiers dans l'EPCI. La commune peut donc se voir imposer le contenu du PLU intercommunal, ce qui est plutôt conforme à la logique intercommunale ; en revanche, pour faire jouer pleinement son rôle à cette logique, pourquoi ne pas avoir étendu la possibilité d'un avis défavorable de la commune à tout le document, et non pas seulement aux mesures qui la concernent ? Après tout, si le document est réellement intercommunal, chaque commune doit avoir son mot à dire sur l'ensemble du document, et non pas seulement sur ce qui la concerne.

Surtout, en cas d'avis défavorable non surmonté, quelles conséquences en tirer ? Arrivera-t-on à élaborer un autre document, le périmètre d'élaboration du PLU ne pouvant pas être modifié ? Il y a là un risque de blocage, qui aura certes le mérite d'imposer une négociation, donc des compromis, entre les différents acteurs.

C. urb., art. L. 123-6, L. 123-1-7 (article 19 de la loi)

DA II. 540, II.700 et CPU 1.2.140 1.2.320

Le rôle accru des SCOT

Vers une généralisation des SCOT

Cette incitation s'effectue par l'application programmée de la règle de l'urbanisation limitée (article L. 122-2) à tout le territoire ; à partir du 1er janvier 2013, la règle est applicable à toutes les communes situées à moins de 15 km d'une agglomération de 15 000 habitants, et à partir du 1er janvier 2017, elle est généralisée à toutes les communes. Cela signifie à terme le quasi-blocage de l'urbanisation dans toutes les communes non couvertes par un SCOT. Il y aura là une incitation forte à élaborer des SCOT sur tout le territoire, y compris dans des zones rurales pour lesquelles le besoin n'apparaissait pas évident. Cela signifie que l'élaboration doit commencer presque immédiatement, étant donné le temps nécessaire pour confectionner un SCOT, si les communes veulent échapper à la règle de l'article L. 122-2.

Il faut cependant faire preuve d'un enthousiasme mesuré : d'abord, le droit de l'urbanisme, depuis 10 ans, nous a appris que les mesures « à date future » sont souvent et facilement différées. Il n'est jamais impossible non plus que la mesure soit abandonnée en cours de route. Enfin, pour être vraiment efficace, l'incitation juridique devra être accompagnée de mesures à caractère financier le coût de l'élaboration d'un SCOT pouvant faire reculer plus d'une commune (on annonce 1 Euro par hectare, pour les territoires de moins de 100 000 habitants).

Cette mesure visant à généraliser les SCOT est complétée par la mise en place d'une « menace » à double détente pour les communes qui cherchent à pallier l'absence de SCOT par des demandes de dérogation : en cas de demandes de dérogation trop nombreuses, le préfet est amené à s'interroger sur la situation du territoire concerné, et il peut constater que l'absence de SCOT nuit gravement à la cohérence des politiques publiques ; dans ce cas, il peut engager une élaboration forcée d'un SCOT.

Les communes qui ne voudraient pas se pourvoir d'un SCOT sont donc prises dans un dilemme : soit elles ne demandent que peu de dérogations, et leur territoire reste assez peu urbanisable, soit elles multiplient les demandes de dérogation, pour pouvoir développer l'urbanisation, et elles courent alors le risque de se voir imposer un SCOT.

C. urb., art. L. 122-2 (art. 17 de la loi)

DA II.550, II.700 et CPU 1.2.140

Le renforcement de la portée du SCOT

Le renforcement du rôle du SCOT se caractérise par un renforcement de son rôle réglementaire, venant d'ailleurs troubler un peu plus la distinction entre SCOT stratégique et PLU réglementaire (l'article L. 123-1-7 prévoit même que, dans certaines conditions, le PLU peut avoir les effets du SCOT !). Cela se manifeste de deux manières : son influence sur le PLU est renforcée, ainsi que son effet sur les autorisations individuelles.

L'encadrement du PLU par le SCOT

Ce renforcement apparaît d'autant plus nécessaire qu'aucun autre document, désormais, ne coiffe le PLU ; en effet, les directives territoriales d'aménagement disparaissent et sont remplacées par les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD), qui n'ont plus d'effets directs sur les documents d'urbanisme (articles L. 111-1-1 et L. 113-1 et suivants). Elles ne peuvent produire d'effet que si leur contenu est repris dans un projet d'intérêt général (ce qui n'est possible que pendant douze ans ; au-delà, pour qu'il y ait PIG, la DTADD doit être révisée).

Selon une vieille utopie, le SCOT, en même temps qu'il serait généralisé, deviendrait donc le document unique d'encadrement du PLU.

Le renforcement de l'encadrement du PLU par le SCOT, rendu encore plus nécessaire, se manifeste avant tout par le fait que chaque nouvelle mesure que peut contenir le PLU est doublée par la possibilité pour le SCOT de l'obliger à la prendre ; en quelques sortes, les règles permissives pour le PLU peuvent être rendues impératives par le SCOT. Cela concerne principalement les règles de densité et de qualité environnementale (cf infra).

Surtout, le rapport entre le SCOT et le PLU devient plus complexe, bien que les textes, notamment les articles L. 111-1-1 et L. 122-1-15, n'en fassent pas mention.

Les documents locaux d'urbanisme doivent toujours être compatibles avec les SCOT. Mais certaines obligations nouvelles sont d'une précision telle qu'elles peuvent être assimilées à une obligation de conformité, que l'on peut intituler obligation de quasi-conformité. Cela ne constitue pas une nouveauté dans le droit de l'urbanisme ; l'obligation de compatibilité entre la loi Littoral et les documents locaux d'urbanisme présente déjà ces mêmes caractéristiques.

Simplement, ce qui est nouveau, c'est le fait que le SCOT implique ce type de rapport. Document de nature stratégique, son échelle spatiale et temporelle est très différente de celle du PLU, à tel point que certaines mesures sont décalées dans le temps (ce qui permet d'ailleurs de conclure à la compatibilité de mesures contradictoires du SCOT et du PLU, la contradiction pouvant disparaître dans le temps : par exemple, un zonage naturel dans le PLU, contraire à l'urbanisation du secteur envisagée dans le SCOT à l'échelle de 10 ou 20 ans, ne lui est pas contraire puisque le PLU pourra évoluer au bout de 5 ou 6 ans vers l'urbanisation du secteur[10]).

Avec l'apparition de cette obligation de quasi-conformité, concernant les choix relatifs aux densités (cf infra), le contenu des PLU, sur ce point, se trouvera presque prédéterminé, dès lors que l'obligation exprimée par le SCOT sera suffisamment précise.

C. urb., art. L. 111-1-1, L. 122-1-15, L. 123-1-7 (art. 12 et 17 de la loi)

DA II.700, II.500 et CPU 1.2.120, 1.2.130, 1.2.270

L'opposabilité ponctuelle du SCOT aux autorisations individuelles

Une des difficultés soulevées par la présence de SCOT en zone rurale vient de l'articulation entre SCOT et règles générales d'urbanisme (principalement la constructibilité limitée de l'article L. 111-1-2 et le RNU) ; l'application de ces règles conduit quasi-mécaniquement à rendre constructibles certains terrains et inconstructibles les autres, sans aucune marge de manœuvre pour les autorités locales.

Cela signifie donc que l'application de la règle de la constructibilité limitée dans un secteur constituant une « partie actuellement urbanisée » de la commune, conduit à devoir délivrer des permis de construire, alors que le SCOT pourra très bien avoir classé ces espaces en espaces à préserver. Et comme les RGU sont issues des articles du code de l'urbanisme, elles ne peuvent pas être écartées sur le fondement d'une quelconque contrariété avec le SCOT. Potentiellement, en supposant une pression foncière suffisante (ce qui est tout de même peu probable dans ces territoires), le SCOT peut être mis en échec.

Le législateur permet donc d'y remédier, en prévoyant que le document d'orientation et d'objectifs du SCOT peut définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de document local

10 Cf sur ce point, N. Chauvin, « L'illégalité du plan d'occupation des sols », LITEC, 1996.

d'urbanisme (article L. 122-1-6) ; cela signifie donc que, sur ces trois questions, le SCOT peut prévoir son application aux autorisations d'occupation du sol, et faire ainsi échec à l'application mécanique des RGU (celles-ci restent applicables, le SCOT ne les remplace pas).

Il y a là, encore un peu plus, une remise en cause de la jurisprudence de principe Sieur Domat[11]. Si cela se conçoit assez bien lorsqu'est en cause un grand projet, dont l'importance est telle qu'il est en mesure, à lui seul, d'avoir un impact sur les orientations du schéma, cela se conçoit en revanche moins bien lorsqu'est en cause un projet de construction individuelle. Une multitude de projets individuels peuvent cependant remettre en cause l'application du SCOT.

À côté du PLU pouvant valoir SCOT, voici donc le SCOT pouvant produire certains effets du PLU !

Au fond, cette mesure évite de s'interroger sur une vraie question, qui est celle de la possibilité de rendre la carte communale ou le PLU obligatoire, dès lors que les autorisations d'urbanisme atteignent une certaine fréquence ou une certaine importance.

C. urb. art. L. 122-1.6 (art. 17 de la loi)

DA II.700 et CPU 1.2.130

L'élargissement des objectifs des documents d'urbanisme

Les objectifs du droit de l'urbanisme ont été revus, corrigés et adaptés, en 2000, au moment de la loi SRU, mais aussi dans la période 2008-2009, pour suivre l'évolution des préoccupations de la population et de la société.

La loi Grenelle II explicite et complète les missions assignées aux documents locaux d'urbanisme, mais sans réelle hiérarchisation ni logique entre des principes souvent dépendants les uns des autres ; tout est mentionné « pêle-mêle », alors que certaines missions sont la conséquence directe de ce que le texte a déjà énoncé.

Les documents locaux d'urbanisme doivent comporter des mesures assurant un équilibre, des diversités et une qualité. Un équilibre doit être trouvé entre urbanisation harmonieuse, préservation de l'environnement et sauvegarde du patrimoine bâti.

Les documents locaux d'urbanisme doivent assurer la diversité des fonctions urbaines et rurales et de la mixité sociale dans l'habitat ; le texte, assez mal rédigé, précise « *en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs* ».

Il s'agit enfin de la qualité de l'environnement, à travers la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Les nouveautés sont donc assez réduites, si ce n'est quelques points notables : les obligations de déplacement ne doivent plus seulement être maîtrisées mais diminuées. Le développement des communications électroniques et le maintien ou le rétablissement des continuités écologiques font leur entrée dans le code de l'urbanisme.

Globalement, la loi constitue donc plutôt une loi « suiveuse », qui vient traduire, en mesures concrètes et en mécanismes nouveaux, des principes existants (dont une partie est issue de la loi Grenelle I). Cela explique que, sur de nombreux points, concernant la planification, le droit antérieur est repris « tel quel » ; cela ne diminue en rien son mérite, au contraire, car elle a l'avantage de ne pas avoir bouleversé le droit, tout en assurant une bonne

11 CE, 1977, Sieur Domat, *AJDA* 1977, p. 447.

insertion des nouvelles préoccupations dans les dispositifs existants.

C'est particulièrement net en matière de renforcement de la cohérence entre politique de l'urbanisme, politique du logement et de l'habitat et politique des déplacements ; les réformes antérieures (la loi MOLLE de 2009, principalement) avaient commencé à intégrer les questions de logement et d'habitat au PLU, en prévoyant la possibilité pour le PLU de valoir PDU et PLH ; la loi Grenelle II approfondit la démarche, en imposant désormais cette intégration, lorsque le PLU est élaboré par un EPCI compétent sur ces questions (article L. 123-1-4).

Sinon, les évolutions, qui visent à traduire en droit l'objectif de développement durable, sont particulièrement nettes dans trois domaines.

Les mesures relatives à la desserte par les transports

Une meilleure prise en compte de la question des transports urbains dans les procédures des documents d'urbanisme

La meilleure prise en compte de la question des transports urbains est assurée par la plus grande place donnée à l'autorité organisatrice des transports urbains.

D'abord, dans le cadre de l'élaboration d'un PLU communal, son avis (simple) doit être recueilli lorsque le PLU concerne une commune située à moins de 15 km d'une agglomération de plus de 50 000 habitants (article L. 123-9-1 du code de l'urbanisme). Cette mesure ne concerne pas l'Île-de-France, dont le régime devient ainsi de plus en plus nettement un régime à part.

Ensuite, concernant les SCOT, le syndicat mixte qui l'élabore peut exercer la compétence en matière de transports si au moins deux de ses membres sont autorité organisatrice des transports (art. L. 122-4-2 code de l'urbanisme).

Un lien est opéré entre densification urbaine et desserte par les transports

La loi ENE permet aux SCOT d'imposer aux PLU des obligations minimales et maximales en matière d'aires de stationnement des véhicules motorisés, et des obligations minimales pour les véhicules non motorisés ; voilà une mesure sans doute en lien avec la volonté de diminuer la circulation automobile, tant il est vrai que les difficultés à stationner incitent à rester chez soi ; il n'est pas sûr en revanche que cela contribue à l'amélioration de la qualité de la vie !

Surtout, la loi crée des mécanismes permettant d'imposer une densité constructible minimale dans les secteurs dont la desserte par les transports collectifs est suffisante.

Cette possibilité existe pour le PLU (article L. 123-1-5 13° bis ; voilà une numérotation qui devra être revue !), tandis que l'article L. 122-1-5 IX prévoit que le SCOT peut imposer au PLU de fixer une densité minimale des constructions. Sur ce dernier point, le texte ne précise pas si le SCOT peut lui-même chiffrer la densité qu'il entend imposer, ou s'il ne peut qu'imposer au PLU de chiffrer, librement, une densité minimale. Dans cette dernière hypothèse, la contrainte serait à peu près nulle puisque le PLU pourrait fixer la densité minimale qu'il souhaite, y compris une densité minimale suffisamment faible pour ne pas constituer une véritable contrainte.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble de ces mécanismes constituent certainement une des mesures les plus marquantes de la loi, ne serait-ce que parce qu'ils tournent le dos à la conception classique de la gestion de la densité (toujours envisagée, conformément à l'esprit de la police administrative, dans le sens d'une limitation), conception classique qui a toujours prévalu dans le droit de l'urbanisme jusqu'à présent, et qui est d'ailleurs toujours présente. Désormais, néanmoins, la gestion de la densité est envisagée à la fois du côté de la limitation et du côté de l'augmentation.

Le principe d'une densité minimale imposée constitue d'ailleurs une atteinte supplémentaire au droit de propriété, puisque les deux contraintes (une densité plancher et une densité plafond) se combineront presque systématiquement, ne serait-ce que du fait de l'existence de règles d'implantation par rapport aux limites, et d'une probable règle de hauteur. Cette double contrainte sera encore plus éclatante en présence d'un COS plancher et d'un COS plafond.

L'atteinte au droit de propriété peut donc paraître forte, mais le propriétaire garde tout de même la possibilité de

ne pas construire (créer une obligation de construire serait sans doute problématique, sur le plan constitutionnel). Par ailleurs, fixer à la fois un plancher et un plafond de densité peut revenir à dicter au propriétaire ce qu'il peut construire, surtout si l'écart entre les deux est faible ; se trouve-t-on pour autant en présence d'une atteinte excessive au droit de propriété ? Il est de la nature même de la police de l'urbanisme de dire ce qui peut être construit : c'est vrai depuis longtemps pour la destination des constructions, cela peut être vrai demain pour la surface de plancher. Rien n'interdit même d'imaginer que les auteurs de PLU puissent un jour fixer directement, à la parcelle, un nombre de mètres carrés constructibles, un peu à la manière dont cela se pratique pour les lots de lotissement.

Tout au plus, l'apparition de COS plancher pourrait soulever la question de l'indemnisation, car il n'est pas certain que cela donne toujours de la valeur aux terrains concernés, au contraire ; mais le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme épuise la question.

Le mécanisme envisagé soulève cependant deux difficultés : la première concerne les modalités d'appréciation de la densité ; le texte de l'article L. 122-1-5 prévoit que les règles de densité peuvent être exprimées non seulement sous forme d'un COS, mais aussi sous la forme de règles de gabarit ; dans ce cas, il paraît plus difficile d'apprécier l'impact réel sur la densité, et donc d'évaluer précisément le contenu de l'obligation fixée par le SCOT. Ou alors, il faut considérer que le PLU doit purement et simplement recopier la règle exprimée dans le SCOT, ce qui, sur ce point, transforme alors le rapport de compatibilité en un rapport de quasi-conformité (cf *supra*).

L'appréciation du respect de cette obligation par le PLU est délicate : on peut en effet envisager que des auteurs «récalcitrants» fixent un COS permettant en théorie d'atteindre la densité prévue au SCOT, mais assortissent le règlement du PLU de règles limitatives, comme une règle de superficie minimale des parcelles par exemple, dont la conséquence, en raison des caractéristiques du parcellaire, va être de faire baisser la densité pouvant réellement être atteinte. Par exemple, une règle prévoyant que les parcelles, pour être constructibles, doivent atteindre au minimum une superficie de 2 000 m², a pour effet de rendre inconstructibles toutes les parcelles de taille inférieure dans le secteur en cause, ce qui conduit mécaniquement à faire baisser la densité dans la zone. Dans ce cas, le PLU sera-t-il jugé incompatible avec le SCOT, alors que ses auteurs auront beau jeu de dire qu'il est impossible de savoir par avance si des parcelles seront réunies (la réunion de parcelles permettant alors de «tenir» la densité prévue par le SCOT) ?

La loi se donne aussi les moyens de faire respecter ce choix, en faisant du préfet le garant de cette politique. L'article L. 122-11 concernant le SCOT, et l'article L. 123-12 concernant le PLU, permettent en effet au préfet de demander des modifications (et donc de bloquer l'entrée en vigueur du SCOT ou du PLU) lorsqu'il estime que le document autorise une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs.

C. urb., art. L. 122-1-5, L. 122-11, L. 123-1-5, L. 123-9-1, L. 123-12 (articles 17 et 19 de la loi)

DA II.500, II.530, II .700, CPU 1.2.130, 1.2.230, 1.2.240, I.2.250

Une meilleure prise en compte de l'environnement

Des modifications procédurales visant une meilleure prise en compte de l'environnement

L'évaluation environnementale prévue à l'article L. 121-10 est refondue et étendue, de manière à mieux se conformer à la directive du 27 juin 2001. D'abord, sont inclus dans l'obligation d'évaluation environnementale : les prescriptions particulières de massif de l'article L. 145-7, les schémas d'aménagement de l'article L. 146-6-1, les cartes communales, ainsi que les PLU valant PDU et les PLU « *susceptibles d'avoir une influence notable sur l'environnement, au sens de l'annexe II* » à la directive du 27 juin 2001. Ensuite, l'évaluation doit non seulement être faite dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme mais aussi « *dans les conditions prévues par la directive* » ! Voilà une transposition dont on est sûr qu'elle est complète, mais en revanche peu claire ! Cette rédaction, sans doute provisoire, aurait pu faire l'objet

d'une réflexion, et conduire à généraliser l'obligation d'évaluation environnementale à tous les PLU (et à s'arrêter à la transposition pour les cartes communales) ; après tout, le droit de l'Union européenne impose une transposition complète, mais il n'interdit pas d'aller au-delà !

Les nouvelles mesures environnementales contenues dans les documents d'urbanisme

Les PLU peuvent imposer le respect de certaines performances énergétiques et environnementales renforcées (article L. 123-1-5 14° al. 1er).

Cette mesure se double d'une capacité d'influence du SCOT, de même nature : il peut définir des secteurs dans lesquels les documents locaux d'urbanisme (PLU et cartes communales, principalement) ne pourront ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation que s'ils y imposent certaines performances énergétiques ou environnementales renforcées ou une qualité renforcée des infrastructures et réseaux de communication électronique (article L. 122-1-5 V).

Le SCOT peut aussi imposer aux documents locaux d'urbanisme des objectifs en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones ouvertes à l'urbanisation (L. 122-1-5 VII).

Ces mesures permettront aux auteurs du SCOT d'obliger les auteurs de PLU à imposer la réalisation d'une urbanisation de qualité sur leur commune (ou leur intercommunalité). Malgré tout, ces contraintes ne concerneront que des secteurs, et ne pourront donc pas être imposées de manière générale. De plus, cela reste une faculté pour le SCOT et non une obligation. En mettant les choses au pire, on peut donc imaginer que le SCOT ne prévoit rien, ou du moins rien d'autre que ce que les auteurs de PLU souhaitaient de toute façon réaliser : de tout temps, en effet, les communes ont comporté des secteurs dont l'urbanisation s'efforçaient d'atteindre certains critères de qualité.

L'avancée risque donc de rester assez limitée.

Par ailleurs, combiner des objectifs de densification avec des objectifs de maintien d'espaces verts implique nécessairement que la ville puisse s'étendre vers le haut.

Une disposition de la loi restreint la marge de manoeuvre laissée aux auteurs des documents d'urbanisme, mais dans un sens favorable à la protection de l'environnement : la loi crée un nouvel article L. 111-6-2 indiquant que, nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, aucun permis ne peut s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, permettant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable. Les seules limites résident dans la possibilité d'imposer des prescriptions architecturales d'intégration, et dans la protection du patrimoine (en présence d'une mesure de protection, la règle de l'article L. 111-6-2 n'est pas applicable). (V. règles générales d'urbanisme)

C. urb., art. L. 122-1-5 V, L. 122-1-5 VII. L. 123-1-5 14° al.1 (art. 16, 17 et 19 de la loi)

DA II.500, II.570, II.700, VII.870, CPU 1.2.100, 1.2.110, 1.2.180

Les mesures visant à promouvoir une réduction de la consommation des sols

Les incitations à l'augmentation des densités

Cet objectif est assigné aussi bien au SCOT qu'au PLU, si ce n'est que le législateur a en plus entendu donner les moyens au SCOT d'imposer cet objectif au PLU.

Plusieurs mesures viennent donc renforcer les contraintes pesant sur le PLU.

Il y a tout d'abord la possibilité, indiquée précédemment, que le SCOT impose un COS minimal dans certains secteurs du PLU, lorsqu'ils sont suffisamment desservis par les transports collectifs.

Ensuite, en vertu de l'article L. 122-1-5 VIII, le SCOT peut imposer au PLU un minimum au plafond de densité, en prévoyant des règles d'emprise au sol, de hauteur et d'occupation des sols. Au bout de 24 mois, toutes les règles du PLU qui y seraient contraires cessent de s'appliquer, et cessent donc de conditionner les demandes d'autorisation.

Il y a là une règle difficile à mettre en œuvre car il peut se révéler difficile d'apprécier si les règles du PLU entravent l'application des règles prévues par le SCOT, du moins en présence d'un document papier ; il sera en revanche beaucoup plus facile de le déceler pour un PLU

numérique, puisqu'il suffira de quelques « clics » pour réaliser des simulations.

Une autre mesure spectaculaire consiste à imposer au SCOT de prévoir des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (article L. 122-1-5-II du code de l'urbanisme). En outre, la loi a prévu que les SCOT pourront même, si leurs auteurs le souhaitent, ventiler ces objectifs chiffrés par secteur. Ce ne sera donc pas qu'un voeu global, chaque auteur de PLU restant libre individuellement de faire ce qu'il veut parce que la contrainte n'est que collective ; il s'agira bien d'une mesure pouvant être individualisée et localisée, à l'intérieur de chaque territoire communal. Ces objectifs pourront donc facilement être imposés aux PLU, dans le cadre de l'obligation de compatibilité.

Un contrôle plus strict de l'ouverture à de l'urbanisation

L'article L. 122-1-5 IV 1° prévoit que le SCOT peut interdire d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation tant que les zones déjà ouvertes ne sont pas entièrement utilisées. Cette règle, qui ne mentionne pas spécifiquement les PLU, concerne toutes les hypothèses d'ouverture à l'urbanisation, y compris en carte communale.

Elle a en tout cas pour effet de permettre d'éviter que plusieurs zones s'urbanisent en parallèle, de manière partielle et illogique. Elle tend aussi à favoriser une urbanisation globale, sous forme d'opérations d'aménagement (lotissements, par exemple), au détriment de l'urbanisation terrain par terrain ; il y a là, en germes, un risque d'uniformité, les grandes parcelles isolées mais constructibles disparaissant du paysage. Est-ce en pensant aux amateurs de ce type de biens que la loi a prévu la possibilité de créer des micro-secteurs constructibles en zone A ou N (article L. 123-1-5 14° al. 2) ? En tout cas, cette disposition met fin à la jurisprudence[12] qui interdisait le « pastillage » N constructible en zone A.

C. urb., art. L. 122-1-5 VII, L. 123-1-5 (art. 17 et 19 de la loi)

DA II.500, II.570, II.700 et CPU, 1.2.110, 1.2.180

12 CE, 31 mars 2010, Châteauneuf-du-Rhône, req. n° 313762, *Complément Urbanisme* n° 2010-3.

Un renforcement limité de la protection des zones agricoles

Quelques mesures sont issues de la loi sur la modernisation de l'agriculture.

La réforme renforce la prise en compte des espaces agricoles, sur un plan procédural. En effet, les élaborations et révisions de documents locaux d'urbanisme doivent donner lieu à consultation de la commission départementale de consommation des espaces agricoles (articles L. 122-3, L. 122-13, L. 123-6, L. 124-2) ; il s'agit d'un avis simple, rendu dans les 3 mois, le silence valant avis favorable.

Sur le fond, l'article L. 123-1-5 14° (cité précédemment), issu de la loi Grenelle II, tend plutôt à fragiliser les espaces agricoles et naturels, même s'il est prévu que le micro-zonage ne doit pas porter atteinte à ces espaces.

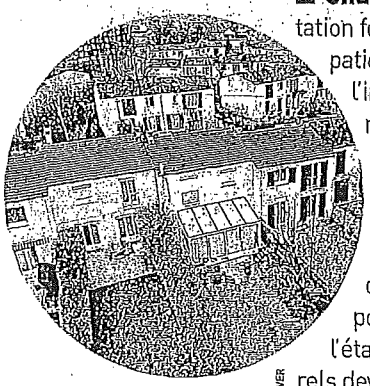
La seule mesure véritablement importante qui renforce la protection des zones agricoles est issue de la loi LMA ; elle tient à la hiérarchisation opérée entre activités agricoles, pastorales ou forestières et implantations d'équipements collectifs dans ces zones. L'article L. 123-1 concernant les PLU, l'article L. 124-2 concernant les cartes communales, et l'article L. 111-1-2 concernant les autorisations individuelles, prévoient la possibilité d'autoriser les équipements collectifs en zone agricole ou non urbanisée seulement si ces équipements ne sont pas incompatibles avec une activité agricole exercée sur le terrain d'implantation (on ne parle pas en revanche des terrains voisins).

C. urb., art. V, L. 122-1-5 VII. L. 123-1-5 14 al.1 (art. 17 et 19 de la loi)

DA II.500, II.570, II.700, VII.870 et CPU 1.2.100, 1.2.110, 1.2.180

PLANS LOCAUX D'URBANISME

La crise de croissance



W. BEAUCARDET/URBA IMAGES SERVER

Changement d'échelle. Créé par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, le plan d'occupation des sols (POS) a été, durant trente ans, l'instrument de la politique foncière des communes. La loi «solidarité et renouvellement urbains» du 13 décembre 2000 vise à faire passer l'urbanisme à une autre échelle. A travers le plan local d'urbanisme (PLU), il ne s'agit plus uniquement de gérer l'utilisation des sols, mais aussi de développer un projet pour le territoire, alors que la lutte contre l'étalement urbain et le mitage des espaces naturels devient un enjeu majeur. Elaboré à partir d'un diagnostic, composé d'un rapport de présentation et d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), le PLU comprend également un règlement ne contenant que deux articles obligatoires – les douze autres étant facultatifs –, des documents graphiques et des annexes.

Empilement législatif. Dès 2003, la loi urbanisme et habitat du 2 juillet apporte les premières modifications à l'édifice : le PADD n'est plus opposable aux tiers afin de limiter les risques de contentieux et, surtout, l'article 5 du règlement du PLU, très contesté au moment de son vote car il supprimait la possibilité de réglementer la taille minimale des terrains en zone d'assainissement collectif, est abrogé. En dix ans, dix textes de loi effectueront de plus ou moins grands ajustements sur le PLU. «Il manque un mode d'emploi de la loi, il n'y a pas eu de circulaire. Le ministère chargé de l'Urbanisme est muet et passe son temps à faire des lois nouvelles qui reviennent sur celles précédemment publiées», ironise Patrick Hocreitère, avocat spécialiste en droit de l'urbanisme chez Fidal.

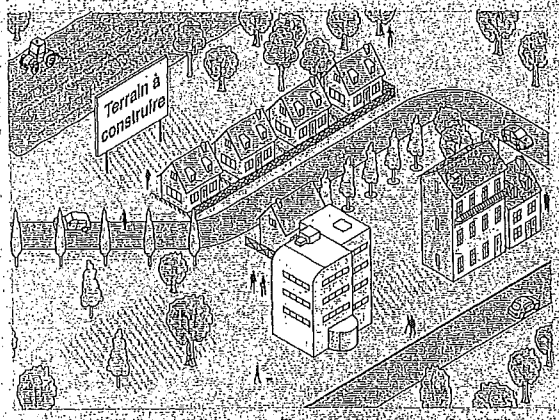
Retour aux fondamentaux. Ainsi, dix ans plus tard, seules 12000 communes ont transformé leur POS en PLU, sans parler de celles qui sont sous le régime de la carte communale. Il est vrai qu'il faut en moyenne trois ans pour en élaborer un et que la procédure de concertation avec le public est longue. «Il n'y a pas eu de formation des milieux professionnels, à commencer par les services de l'Etat, sur ce que doit être un PLU, estime Philippe Baffert, ancien responsable du bureau de la législation et de la réglementation de l'urbanisme au ministère de l'Equipement. L'habitude a ainsi été prise d'élaborer des documents se limitant à du zonage, à l'intérieur desquels on a reproduit des documents types.» Les PLU ont un autre défaut, leur caractère souvent très prescriptif, par le biais d'un règlement pléthorique. Une tendance notamment propagée par les bureaux d'études. Avec l'entrée en vigueur de la loi «Grenelle 2» du 12 juillet 2010, les PLU vont devoir intégrer de plus en plus de préoccupations environnementales. L'heure de la réforme et du retour aux fondamentaux est venue, sous peine d'un enlisement total des politiques d'urbanisme.

Retrouvez l'ensemble des entretiens in extenso sur www.lagazette.fr

Dossier réalisé par **Delphine Gerbeau**

Du POS au PLU « grenellisé »

Plan d'occupation des sols (POS)

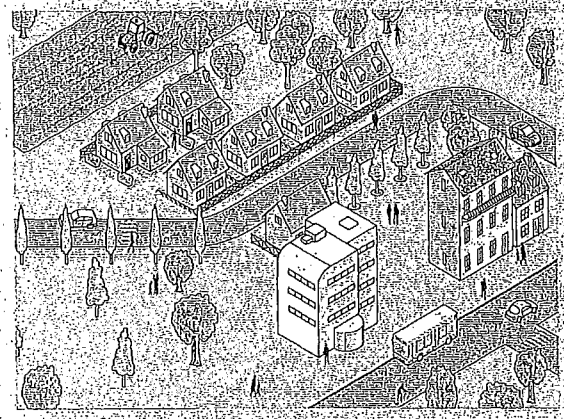


TEXTE FONDATEUR
Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière

OBJECTIF
▶ Gestion foncière des communes
- Instrument de fixation des règles générales et des servitudes d'urbanisation des sols

COMPOSITION DU DOCUMENT
- Rapport de présentation
- Règlement
- Documents graphiques
- Documents annexes

Plan local d'urbanisme (PLU) « SRU »



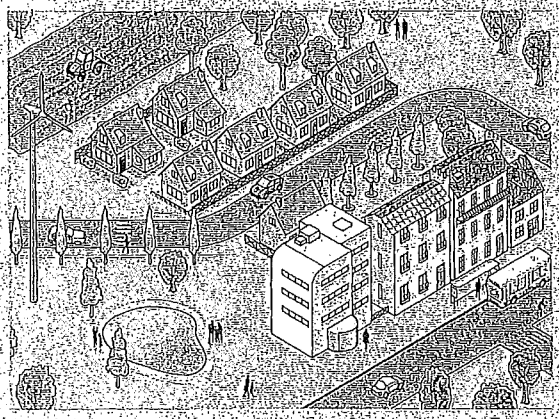
TEXTE FONDATEUR
Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)

OBJECTIF
▶ Définition d'une politique locale d'aménagement
- Urbanisme de projet, dans le cadre d'une approche de développement durable

COMPOSITION DU DOCUMENT
- Rapport de présentation
- Règlement : **14 articles, dont 2 obligatoires**
- Documents graphiques
- Documents annexes

Auxquels s'ajoute :
- Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

PLU « Grenelle 2 »



TEXTE FONDATEUR
Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 »

OBJECTIF
▶ « Grenellisation » des PLU et des POS
- Préférence au PLU intercommunal
- Priorité à la densification
- Prise en compte de la performance énergétique et des plans climat territoriaux
- Protection de la biodiversité

COMPOSITION DU DOCUMENT
- Rapport de présentation
- Règlement : **16 articles, dont 2 obligatoires**
- Documents graphiques
- Documents annexes
- PADD prenant **désormais** en compte :
  - le plan de déplacements urbains
  - le programme local de l'habitat
  - le plan climat territorial

Auxquels s'ajoutent :
- Orientations d'aménagement relatives à certains quartiers ou secteurs
- Schéma de cohérence écologique
- Secteurs de projet

Une « grenellisation » au risque de l'infaisabilité

La loi portant engagement national pour l'environnement de 2010 a « verdi » l'ensemble des outils de planification urbaine, dont le PLU, qui risque de devenir un véritable casse-tête.

Dès la loi « solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000, l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme assignait au plan local d'urbanisme (PLU) la mission d'assurer un équilibre entre le renouvellement et le développement urbains, la préservation des espaces naturels et une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, tout en préservant la qualité de l'air, de l'eau, des sous-sols…

Boîte à outils. Les lois successives, notamment « Grenelle » 1 et 2, ont multiplié les paramètres à prendre en compte, au nom de l'objectif global de développement durable. Sont ainsi venus s'ajouter la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la lutte contre les changements climatiques et, dernièrement, la diminution des déplacements et non uniquement leur maîtrise, le développement des communications électroniques, etc.

La boîte à outils a été également étoffée, puisque le règlement peut désormais comprendre seize types de mesure, au lieu des quatorze originels. Par exemple, la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 permet d'imposer une densité minimale constructible dans les secteurs dont la desserte par les transports collectifs est suffisante. Cependant, ces outils demeurent facultatifs, seules les mesures relatives aux implantations par rapport aux voies et aux limites séparatives étant incontournables. Au sujet des nombreuses possibilités de dépassement du coefficient d'occupation des sols (COS) introduites récemment, Bernard Lensel, président de l'association Urbanistes des territoires, fait remarquer que « le COS n'est plus un outil très pratiqué, à juste titre : il est de plus en plus souvent remplacé par les règles d'emprise au sol, de distance de la construction par rapport aux limites de parcelle et de hauteur, ce qui permet d'influencer plus efficacement les formes urbaines ».

Implosion annoncée. De nouvelles figures imposées ont été introduites dans le PLU : les orientations d'aménagement et de programmation. Si le plan est élaboré au niveau intercommunal, ces OAP valent d'ailleurs programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains. « Cela relève de la tératogénèse, on crée un monstre juridique », s'amuse Patrick Hocreitère, avocat spécialiste en droit de l'urbanisme. Selon Bernard Lensel, en revanche, « ces démarches de planification fine, qui pourront porter sur un quartier ou un secteur, complètent les PLU à une échelle inférieure. Elles sont très utiles pour

P. MARAIS

ENTRETIEN Etienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère de l'Ecologie

« Un acte politique majeur »

Quel bilan peut-on tirer des dix ans d'application de la loi « SRU » du 13 décembre 2000 ?

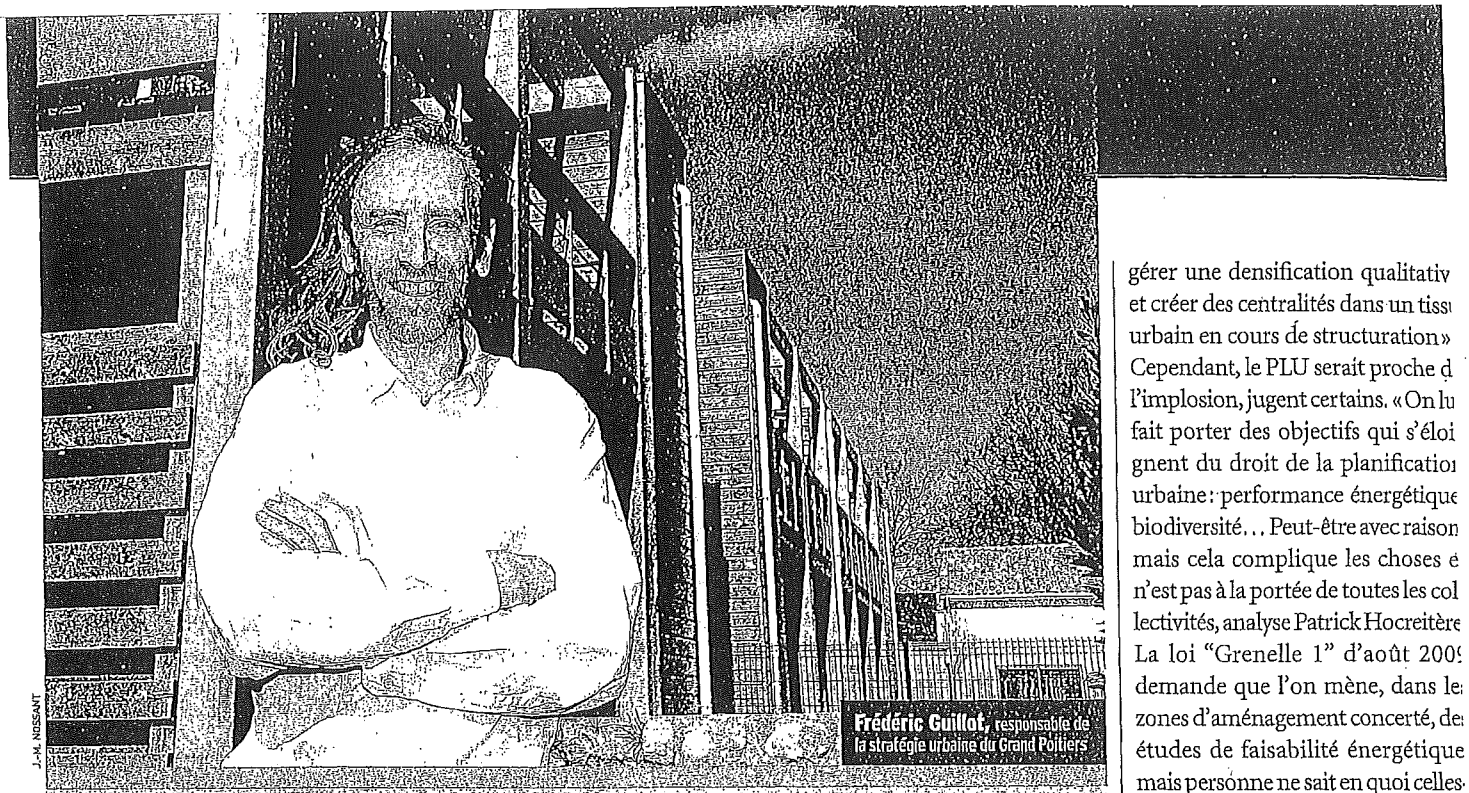
Aujourd'hui, plus de 17 000 plans locaux d'urbanisme (PLU) et plans d'occupation des sols (POS) couvrent 55 millions d'habitants et 3 000 000 km². Un peu plus de la moitié des 8 000 communes soumises à POS travaillent sur la transformation de celui-ci en PLU. On peut donc considérer que la situation avance. Néanmoins, certaines collectivités territoriales ont été parfois hésitantes à se lancer dans une telle modification.

En demandant aux collectivités d'élaborer des documents d'urbanisme toujours plus lourds sans prévoir les moyens, la loi « Grenelle 2 » ne les place-t-elle pas en situation d'échec ?

Cette loi, en tant que telle, donne plus d'outils aux collectivités territoriales pour prendre en compte les enjeux environnementaux. Mais elle n'impose rien : seuls deux articles sont obligatoires. Elle élargit en revanche le champ des possibles et appelle les élus à une réflexion qui soit la plus globale.

Entre complexification du PLU et carence dans l'ingénierie urbaine, le risque contentieux n'est-il pas amené à s'accroître ?

Je ne peux laisser dire que la loi « Grenelle 2 » renforce l'insécurité juridique. Au contraire, elle cantonne le risque contentieux, notamment en instaurant une mesure de compatibilité entre le PLU et le document supérieur, le Scot (schéma de cohérence territoriale, ndlr). C'est une vraie mesure de sécurité juridique. Elaborer un PLU, c'est un acte politique majeur, qui nécessite un investissement dans les études et dans les modalités d'accompagnement juridique.



J.-M. NOSSANT

Frédéric Guillot, responsable de la stratégie urbaine du Grand Poitiers

GRAND POITIERS (VIENNE)

Un plan plus qualitatif que quantitatif

12 communes,
137 700 habitants

Président
de la communauté
d'agglomération :
Alain Claeys

L'ENJEU
Faciliter la réalisation des projets urbains.

LA SOLUTION
Travailler en concertation, avec les opérateurs, avant même le dépôt des demandes de permis de construire.

Le plan local d'urbanisme (PLU) de la communauté d'agglomération de Poitiers, en cours d'approbation, est exemplaire non seulement pour son élaboration au niveau intercommunal et son unicité, mais aussi pour son contenu. Le document, à la fois, revient à l'essence de ce que doit être un PLU, c'est-à-dire un projet pour le territoire, et regarde vers l'avenir, puisqu'il intègre les préoccupations du Grenelle 2. «Nous n'avons imposé que très peu de règles sur les hauteurs, les coefficients d'occupation des sols... Le PLU est plutôt qualitatif, il ouvre un espace de travail sur les projets», résume Bernard Cornu, vice-président chargé du développement urbain.

Intensité urbaine. Les principes, classiques, sont la limitation de l'étalement urbain et le renouvellement de la ville «sur elle-même». «Jusqu'à présent, deux tiers des permis de construire étaient déposés en zone à urbaniser, un tiers en zone urbanisée. Il s'agit d'inverser cette tendance, explique Frédéric Guillot, responsable de la stratégie urbaine. Nous voulons accroître l'intensité urbaine, c'est-à-dire le sentiment positif d'être en ville, avec des commerces et des services, en préservant les espaces verts.»
Le développement urbain se fait donc prioritairement autour de pôles de proximité, dans les quartiers, et des points de transport. Par ailleurs, des incitations à la rénovation du bâti sont introduites, notamment par le biais du guide de rénovation thermique adapté à chaque typologie de bâtiment.

Des orientations solides. Enfin, comme y incite le Grenelle 2, le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains ont été révisés parallèlement au PLU, auquel même le schéma commercial est annexé.
Le règlement contient peu d'articles, mais l'objectif est d'aller vers un urbanisme de contrat avec les promoteurs et les aménageurs. «La discussion avec les porteurs de projet s'ouvre avant le dépôt des demandes de permis de construire, nous avons pu constater par le passé que cela produit des projets de meilleure qualité», juge Frédéric Guillot. «Ce n'est pas l'amoncellement de règles techniques qui génère de la qualité, il faut des orientations solides et un règlement qui épouse ces orientations», conclut Bernard Cornu.

gérer une densification qualitativ et créer des centralités dans un tissu urbain en cours de structuration» Cependant, le PLU serait proche d l'implosion, jugent certains. «On lu fait porter des objectifs qui s'éloi gnent du droit de la planificatio urbaine : performance énergétique biodiversité... Peut-être avec raison mais cela complique les choses e n'est pas à la portée de toutes les col lectivités, analyse Patrick Hocreitère La loi "Grenelle 1" d'août 200 demande que l'on mène, dans le zones d'aménagement concerté, de études de faisabilité énergétique mais personne ne sait en quoi celles ci consistent. Il est alors très facile d porter un recours fondé sur l'insuf fisance de ces études.»

Quel financement ? Cette démesure du PLU amène logiquement à se poser la question des moyens financiers et humains. Les études liées à la réalisation des documents d'urbanisme, de par leur complexité, se révèlent particulièrement onéreuses et le seront encore plus avec la «grenellisation». Or nombre d'élus locaux ont du mal à consacrer les moyens suffisants à ces projets, peu porteurs électoralement parlant... Bien souvent, les cabinets d'études élaborent des documents complexes que les élus n'arrivent pas à s'approprier et à faire vivre. Dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, fin 2010, la mise en place d'un fonds alimenté par un prélèvement sur la nouvelle taxe d'aménagement avait été proposée pour subventionner les études de mise en œuvre des PLU «grenellisés», idée finalement abandonnée.
Cette complexité nouvelle du PLU pourrait être un argument supplémentaire pour promouvoir l'urbanisme intercommunal, qui a largement créé la polémique lors des discussions du Grenelle 2, sans passer véritablement la barrière du Parlement. ■

La réforme du droit de l'urbanisme à venir, un retour aux sources ?

Quatre groupes de travail sont chargés de proposer des simplifications du droit de l'urbanisme pour rendre possible plus rapidement le montage des projets.

«Relancer l'urbanisme de projet», tel est le mot d'ordre qu'a donné Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du Logement, aux quatre groupes de travail consacrés à la réforme de l'urbanisme, lors de leur installation, en juin 2010. La loi portant engagement national pour l'environnement du 13 juillet 2010 a en effet habilité le gouvernement à légiférer par ordonnance sur ce sujet avant le 31 décembre 2011.

En ce qui concerne le plan local d'urbanisme (PLU), il s'agit d'un retour aux sources puisque, en 2000, lors du vote de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, l'objectif était justement de passer d'un urbanisme purement réglementaire à l'élaboration d'un projet de territoire. Selon le consultant Philippe Baffert, ancien chef du bureau de la législation et de la réglementation de l'urbanisme au ministère de l'Equipement, «il faut partir d'une idée simple : le projet doit faire la règle, et non le contraire. De plus, les bases de la simplification existent, contenues dans divers dispositifs qu'il suffit de rationaliser. Aujourd'hui, le Code de l'urbanisme permet de faire simplement un PLU».

AVIS D'EXPERT Jacques Breton, président de la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs

«Une consultation plus en amont»

«Depuis que l'enquête publique existe, tous les acteurs, y compris nous, s'accordent à dire que les commissaires-enquêteurs interviennent trop tard, alors que les dossiers sont bouclés. Le Grenelle 2 pose d'ailleurs le principe d'une consultation du public le plus en amont possible. Mais la France a une tradition centralisatrice et, au niveau de l'Etat, on a du mal à déléguer aux commissaires-enquêteurs l'animation d'une concertation plus précoce. Cela irait pourtant dans le sens d'un allégement de l'enquête publique et d'une baisse du contentieux. En revanche, nous sommes réticents devant l'extension de la procédure de consultation pour les modifications du plan local d'urbanisme, car il n'y aurait plus d'étude d'impact ni de garantie de prise en compte les observations faites par le public.»

Pédagogie. Le groupe de travail consacré à la simplification des documents d'urbanisme, coprésidé par Pascale Poirot, présidente du Syndicat national des aménageurs lotisseurs, et Jean-Paul Bret, représentant de l'Assemblée des communautés de France, a rendu ses propositions à Benoist Apparu fin février. «Il faut laisser une plus grande place à la qualité, les règles métriques ne suffisent plus, estime Jean-Paul Bret, par ailleurs président de la communauté d'agglomération du pays voironnais [Isère]. Un guide destiné aux élus locaux doit être rédigé. Il faut expliquer que le règlement n'est pas la panacée, qu'il doit être plus ouvert. Les élus se posent beaucoup plus de contraintes que la loi n'en impose. Au-delà du projet d'aménagement et de développement durable [PADD], il faut élaborer des orientations d'aménagement et de programmation par secteur urbanisé ou urbanisable.» Sur l'élaboration des PLU, il n'y aurait donc pas de grands changements nécessaires, plutôt un retour aux fondamentaux.

Les acteurs privés de la construction souhaitent eux aussi un urbanisme plus ouvert. Le groupe de travail a ainsi proposé que la collectivité puisse déroger aux articles du PLU non obligatoires par simple délibération pour rendre possible un projet donné. Une proposition pour le moment rejetée. Une autre idée semble cependant avoir retenu

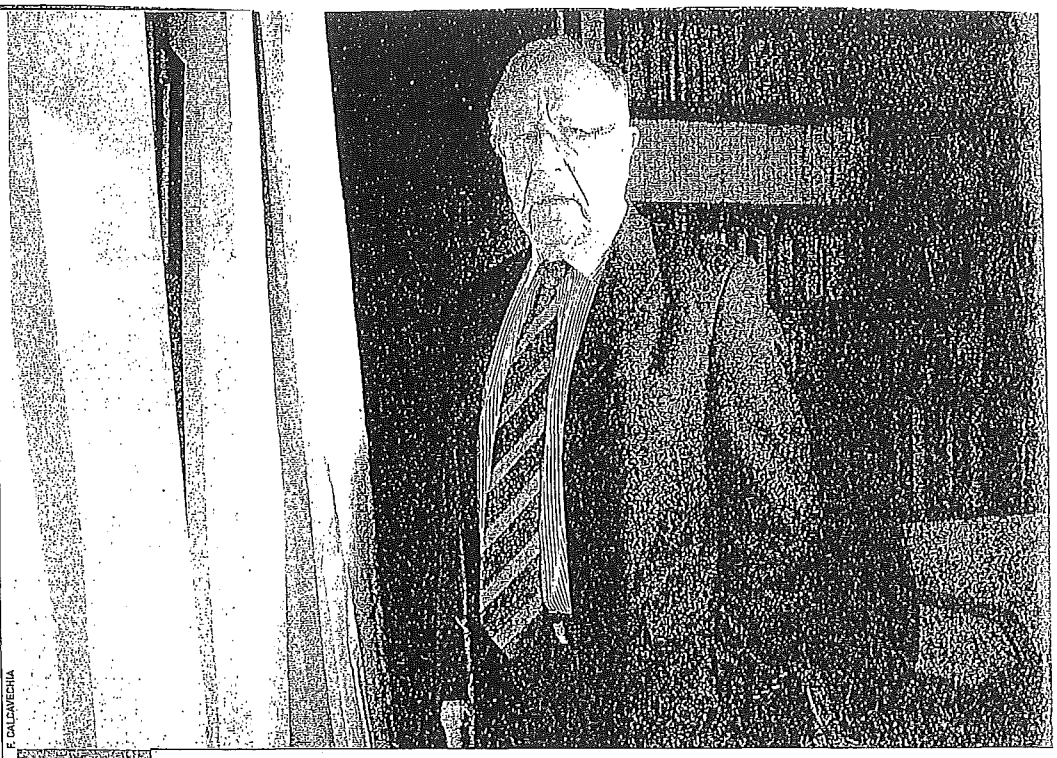
> **Il faut laisser une plus grande place à la qualité, les règles métriques ne suffisent plus.**
>
> **Jean-Paul Bret,** membre du groupe de travail sur la simplification des documents d'urbanisme et président de la communauté du pays voironnais

l'attention du secrétaire d'Etat, celle des secteurs de projet dans lesquels, sur des zones délimitées, le projet ferait la règle. Reste à voir quelles règles pourraient faire l'objet de dérogations.

Lourdes procédures d'évolution. Le groupe de travail sur les documents d'urbanisme s'est également penché sur l'un des gros obstacles au montage des projets, la lourdeur des procédures d'évolution du PLU. Au nombre de quatre – révision, révision simplifiée, modification et modification simplifiée –, celles-ci recouvrent des situations différentes et parfois difficiles à identifier, et nécessitent dans la plupart des cas la réalisation d'une enquête publique. «Il faut revenir à des principes simples : une révision lorsque l'on touche au PADD, juge Philippe Baffert. Tout ce qui ne touche pas à ce projet relève de la modification,

avec enquête publique en fonction de l'ampleur de la modification.»
Le groupe de travail est parti d'un principe, la diminution des cas de recours à l'enquête publique. «Il ne s'agit pas de supprimer des procédures qui ont toutes leur spécificité, mais de remplacer l'enquête publique par une autre forme de concertation beaucoup plus souple, comme la consultation du public, explique Pascale Poirot. Pourquoi ne pas faire intervenir le commissaire enquêteur à des phases clés de la procédure? Son action en bout de course, après deux ou trois ans de travail qui correspondent à des vrais choix de programmation politique, apparaît bien souvent comme une sanction.»

Carcan juridique. Il a ainsi été suggéré de supprimer l'enquête publique en révision simplifiée ou d'élargir le champ de la procédure de modification simplifiée, dans laquelle seule une consultation du public est organisée. Le ministère reste un cran en dessous, proposant d'inclure dans la procédure de modification des cas relevant de la révision simplifiée, ce qui signifie toujours l'obligation d'une enquête publique. Cette dernière «est moins intéressante que la concertation préalable, bien souvent les remarques ne portent que sur le zonage, très peu sur le PADD et encore moins sur le règlement», note Jean-Paul Bret. Quant à Pascale Poirot, elle avoue sa «frustration»: «A chacune de nos propositions, le ministère oppose le droit actuel, le principe constitutionnel du droit de propriété, la charte de l'environnement. Nous sommes dans un véritable carcan juridique.»
La montagne accouchera-t-elle d'une souris? La commande initiale de Nicolas Sarkozy de rendre le droit de l'urbanisme lisible et facilitateur de projet sera-t-elle respectée? Réponse, en principe, d'ici la fin avril. ■


F. CALCAVECHIA

ENTRETIEN Yves Jégouzo, directeur du Groupement de recherches sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (Gridauh)

«La question de la capacité technique à manier ce nouveau droit est essentielle»

Le plan local d'urbanisme (PLU), initialement simple boîte à outils, est-il appelé à devenir d'une complexité monstrueuse?
Les nouveaux dispositifs sont de plus en plus ambitieux. Un PLU «grenellisé» sera beaucoup plus compliqué à élaborer qu'un PLU «SRU», déjà bien plus complexe que le plan d'occupation des sols. Les grandes agglomérations mises à part, je doute que les communes disposent de l'ingénierie pour élaborer ce PLU. Celui-ci, s'il intègre le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains, est d'une technicité redoutable! Il faut certainement modifier le dispositif afin que ce qui est obligatoire devienne optionnel.

Le Grenelle 2 n'est-il pas allé trop loin?
La loi «Grenelle 2» est pétrie de bonnes intentions, mais les juristes se sont immédiatement inquiétés de sa mise en œuvre! Par exemple, s'agissant de la lutte contre l'étalement urbain, comment obliger à densifier si les propriétaires ne veulent pas construire? Le droit sait bien interdire de construire, mais il lui est plus difficile d'obliger à le faire. C'est ce qui explique notamment que le versement pour sous-densité, initialement prévu comme obligatoire, a été rendu facultatif par les parlementaires.
Le droit est insuffisant pour contrer les tendances lourdes de la société, par exemple l'attachement à la propriété et aux maisons individuelles. C'est toute la difficulté de la lutte contre l'étalement urbain.

L'intercommunalité peut-elle être une solution?
La question de la capacité technique à manier ce nouveau droit est essentielle. C'est sûrement à l'échelon intercommunal que les petites communes devront trouver une solution. Nombre des objectifs et des intentions de la loi «Grenelle 2» sont importants, mais les moyens de mise en œuvre n'ont pas toujours été prévus et il faudrait sans doute adapter les obligations nouvelles aux moyens disponibles.

Quelles modifications seraient les bienvenues dans le cadre de la réforme de l'urbanisme?
L'un des problèmes essentiels du droit de l'urbanisme, c'est cette inutile complication. En principe, dans un règlement de PLU, deux articles seulement sont obligatoires. Mais présenter un règlement ne comprenant que deux articles ne paraît pas «sérieux»! On pourrait donc interdire d'introduire certaines dispositions dans les PLU. Mais ce ne sera pas facile à obtenir. Je pense qu'il faut être attentif aux effets cumulés des changements apportés par ces modifications, mais également par tous les systèmes de dépassement de coefficient d'occupation des sols qui se sont multipliés ces derniers temps en faveur de l'énergie, du logement social, etc. Chacun pris isolément est légitime. Cependant, comment va évoluer le paysage urbain sous l'effet d'un tel foisonnement de changements?

DOCUMENT 3

Jurisclasseur, « Modifications des dispositions de la loi Grenelle 2 intéressant le droit de l'urbanisme»

AU JOURNAL OFFICIEL

8 Modifications des dispositions de la loi *Grenelle 2* intéressant le droit de l'urbanisme

Source : L. n° 2011-12, 5 janv. 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne : JO 6 janv. 2011, p. 369

La proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne a été votée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat. Elle comporte deux « cavaliers législatifs » qui intéressent directement le droit de l'urbanisme.

Tout d'abord, l'article L. 128-1 du Code de l'urbanisme est amendé dans le but de favoriser encore un peu plus la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat. Dans sa rédaction issue de l'article 20 de la loi du 12 juillet 2010 (*L. n° 2010-788, 12 juill. 2010 : JO 13 juill. 2010, p. 12905*) d'engagement national pour l'environnement, dite loi *Grenelle 2*, cet article prévoyait que « *dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu peut être autorisé, par décision du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération* » (sur l'analyse de ce nouveau dispositif, V. *D. Gillig, Grenelle 2 : l'impact sur le droit de l'urbanisme, de A à Z, C comme Coefficient d'occupation des sols : Environnement 2010, étude 22*). Cette possibilité était toutefois exclue dans les secteurs sauvegardés, dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, dans les périmètres de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques, dans les sites inscrits ou classés, à l'intérieur du cœur d'un parc national, ou lorsque les travaux portent sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou adossé à un immeuble classé, ou sur un immeuble protégé en application du 7° de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme.

L'article 19 de la loi du 5 janvier 2011 revient sur cette exclusion, et prévoit que, même dans ces zones de protection, un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu peut être autorisé. Toutefois, ce dépassement est limité à 20 % au maximum.

Ensuite, les parlementaires ont saisi l'occasion de l'examen de la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne pour remédier aux difficultés relatives à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 d'engagement national pour l'environnement, dite loi *Grenelle 2*, applicables aux PLU. Nous avions exposé les difficultés auxquelles les communes et groupements de communes compétents en matière d'élaboration des documents locaux d'urbanisme seraient exposés en raison de la rédaction insuffisante de son article 19-V relatif aux dispositions transitoires applicables aux PLU (V. *D. Gillig, Grenelle 2 : l'impact sur le droit de l'urbanisme, de A à Z, D comme Dispositions transitoires : Environnement 2010, étude 22*). Nous avions également relevé que la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat a tenté de résoudre les difficultés résultant du régime transitoire prévu par la loi *Grenelle 2*, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, adoptée par l'Assemblée nationale (V. *D. Gillig, Simplification et amélioration de la qualité du droit de l'urbanisme : Constr.-Urb. 2010, alerte 94*). En effet, dans la version adoptée par cette commission (Proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, adoptée par l'Assemblée nationale, Texte de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat : *Doc. Sénat 2010-2011, n° 21, 6 oct. 2010*), il était prévu : de première part, que les POS existants restent applicables jusqu'à l'approbation d'un PLU intercommunal ; de deuxième part, que le délai pendant lequel les dispositions antérieurement applicables demeurent applicables aux PLU en cours d'élaboration ou de révision soit porté à vingt-quatre mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi *Grenelle 2* ; de dernière part, que les PLU en cours d'élaboration élaborés par un EPCI dans un périmètre ne comprenant pas toutes les communes membres de cet établissement pourront être approuvés sur ce périmètre pendant six mois à compter de la publication de la loi *Grenelle 2*.

Le régime transitoire applicable au PLU est modifié par la loi du 5 janvier 2011. En premier lieu, si le principe selon lequel les nouvelles dispositions applicables aux PLU entrent en vigueur le 13 janvier 2011 est maintenu, l'article 20 de la loi prévoit que les PLU en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1er juillet 2013 dont le projet de plan a été arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal avant le 1er juillet 2012 peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures. Il ajoute que les PLU approuvés avant le 13 janvier 2011 ainsi que ceux qui, en cours d'élaboration ou de révision, auront été arrêtés avant cette date, demeurent applicables. Le nouveau régime des PLU institué par la loi *Grenelle 2* ne leur sera applicable que « *lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1er janvier 2016* ». Il est ensuite prévu que les PLU approuvés après le 13 janvier 2011, sans avoir été arrêtés avant cette date, seront soumis aux nouvelles dispositions de la loi *Grenelle 2*. En deuxième lieu, les PLU en cours d'établissement élaborés par un EPCI dans un périmètre ne comprenant pas toutes les communes membres de cet établissement pourront être approuvés sur ce périmètre pendant trois ans à compter de la publication de la loi *Grenelle 2*. Il s'agit donc d'une dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme, aux termes duquel « *lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire* ». Après leur approbation, ces PLU intercommunaux seront toutefois soumis au nouveau régime de PLU. En troisième lieu, l'article 20 de la loi du 5 janvier 2011 précise que les PLU des communes membres d'un EPCI compétent, le PLH de cet EPCI et le PDU de l'EPCI, lorsque celui-ci est autorité organisatrice des transports urbains, demeurent applicables jusqu'à l'approbation d'un PLU intercommunal. Jusqu'au 13 juillet 2013, ces documents d'urbanisme 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 le Code des transports ». Mais à compter de cette date, toute évolution de l'un de ces documents remettant en cause son économie générale ne pourra s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un PLU intercommunal.

La loi du 5 janvier 2011 modifie également le régime transitoire applicable aux SCOT, dans des conditions comparable aux PLU. Son article 20 prévoit ainsi que si le principe selon lequel les nouvelles dispositions applicables aux SCOT entrent en vigueur le 13 janvier 2011 est maintenu, les PLU en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1er juillet 2013 dont le projet de schéma a été arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale avant le 1er juillet 2012 peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures. Par ailleurs, et à l'instar des PLU, les SCOT approuvés avant le 13 janvier 2011 ainsi que ceux qui, en cours d'élaboration ou de révision, auront été arrêtés avant cette date, demeurent applicables. Le nouveau régime des SCOT institué par la loi *Grenelle 2* ne leur sera applicable que « *lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1er janvier 2016* ». Mais à la différence des PLU, la loi du 5 janvier 2011 prévoit, en outre, que lorsqu'un SCOT approuvé avant le 13 juillet 2010 est annulé pour vice de forme ou de procédure, il peut être approuvé à nouveau « *dans le délai de deux ans à compter de la décision juridictionnelle d'annulation, après enquête publique et dans le respect des dispositions antérieures* ».

David GILLIG

RDI, «Le plan local d'urbanisme « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt»

Le plan local d'urbanisme « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt

par Pierre Soler-Couteaux
Professeur à l'Université de Strasbourg,
Avocat au barreau de Strasbourg

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 modifie les dispositions applicables aux PLU. Contrairement à ce que son intitulé peut laisser penser, ces modifications ne concernent pas exclusivement le volet environnemental du document local d'urbanisme. L'élargissement des thématiques que le PLU doit prendre en compte, leur mise en cohérence par le PADD, son élaboration à l'échelle de l'Intercommunalité contribuent à modifier la physionomie du document. Alors que le POS était l'expression de l'autonomie communale, le PLU constitue le relais de la mise en œuvre d'une politique nationale sur le territoire. La page de l'urbanisme décentralisé ouverte en 1983 est désormais tournée.

Présenter le plan local d'urbanisme (PLU) tel qu'il ressort des dispositions de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 peut conduire à commettre une erreur de perspective. Son titre donne, en effet, le ton. Elle porte engagement national pour l'environnement. La tentation est donc grande de ne lire que sous le prisme de l'environnement le chapitre 2 « Dispositions relatives à l'urbanisme » de son titre I[er] intitulé « Bâtiments et urbanisme », dont il résulte l'essentiel des modifications du contenu des documents d'urbanisme. Au demeurant, ces dispositions sont souvent présentées comme réalisant une « grenellisation » de ces derniers. On a parfois aussi utilisé l'image d'un « verdissement ».

Cette première approche est incontestablement pertinente. Il est, en effet, évident que le contenu environnemental des documents d'urbanisme se trouve renforcé par la loi.

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle 1 » avait à cet égard clairement annoncé que les documents d'urbanisme devraient, à l'avenir, contribuer à la mise en œuvre d'un certain nombre d'objectifs environnementaux. L'article L. 121-1, dans sa rédaction issue de la loi nouvelle, concrétise cette annonce en complétant l'énoncé des principes dont les documents d'urbanisme doivent contribuer à la réalisation.

Mais on ne peut s'en tenir à cette première approche. Les documents d'urbanisme avaient, en effet, déjà largement investi ce champ. La loi présente sans doute l'intérêt de donner à la fois une légitimité et un fondement juridique plus solide à leurs interventions dans ces domaines. Mais elle s'inscrit de ce point de vue dans un mouvement constant amorcé par la première loi sur l'environnement et dont l'obligation de l'évaluation environnementale a constitué une étape essentielle. Au total, ainsi que nous l'avons dit, la dimension environnementale des PLU se trouve renforcée par la loi, mais renforcée seulement, ce qui, somme toute, ne suffit pas à caractériser une évolution substantielle. Il nous semble que, pour cette raison, il serait par trop réducteur de lire la loi du 10 juillet 2010 sous le seul angle de l'environnement.

Il ne faudrait donc pas que l'arbre cachât la forêt ou que cette approche exclusive empêche de relever une évolution sans doute plus profonde. Il existe, en effet, une autre lecture de la loi. En poursuivant le mouvement amorcé par la loi « SRU », elle confère aux PLU une physionomie nouvelle. Allant au-delà, on pourrait même dire qu'elle constitue un tournant dans l'évolution du droit de l'urbanisme depuis une décennie.

Qu'au-delà du changement de leur appellation, la loi « SRU » ait modifié la nature des documents

locaux d'urbanisme, d'éminents auteurs en ont eu la prescience [1]. Nous avions, pour notre part, essayé d'en rendre compte en présentant le droit de l'urbanisme après la loi « SRU » comme n'étant plus tout à fait le même [2]. Il est un fait qu'en élargissant les thématiques abordées par le PLU au-delà du périmètre traditionnel du droit de l'urbanisme et en plaçant le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) au cœur du document, la loi « SRU » créait une dynamique qui, en s'amplifiant, devait inéluctablement aboutir à un véritable changement de nature du document local d'urbanisme. La loi « Grenelle 2 » en constitue une forme d'aboutissement, sans doute d'ailleurs provisoire.

Pour saisir cette réalité, il faut dépasser la présentation de la loi sur un mode strictement analytique. Il est vrai que l'on pourrait s'en tenir à constater qu'elle renforce encore la fonction du PADD en élargissant les thématiques que le PLU doit aborder; qu'elle confirme le mouvement vers une élaboration du PLU sur un territoire intercommunal; qu'elle perfectionne enfin la boîte à outils constituée par le règlement en le dotant de prérogatives nouvelles et qu'elle conforte aussi les orientations d'aménagement, et désormais de programmation.

Si on les considère ainsi, isolément et de manière statique, ces évolutions peuvent donner le sentiment d'un simple perfectionnement de la loi « SRU ». Si toutefois on les considère ensemble, le changement de la physionomie du document local d'urbanisme devient perceptible. On peut ainsi affirmer que le PLU s'éloigne définitivement du POS en cela qu'immédiatement après la décentralisation de 1983, le POS se présentait comme une manifestation de l'autonomie communale. En regard de cela, le PLU constitue aujourd'hui l'expression d'un projet articulant des thématiques considérablement élargies et qui traduit l'ambition d'une politique nationale d'urbanisme appliquée à un territoire.

Le PLU, une vision plus large du projet urbain

Le PADD que la loi « SRU » avait placé au cœur de la réforme des documents d'urbanisme s'impose progressivement comme le document émergent au sein du PLU. La loi « Grenelle 2 » conforte cette évolution en renforçant l'autorité du PADD et en perfectionnant les outils qui concourent à sa mise en œuvre.

Le renforcement de l'autorité du PADD

L'autorité renforcée du PADD lui vient de l'élargissement des thématiques qu'il doit couvrir et qui lui confère la fonction d'un document de cohérence des politiques publiques de la ville.

L'élargissement des thématiques du PLU

L'élargissement des thématiques que le PLU doit appréhender et la complexité de les articuler de manière cohérente sont de nature à conférer au PADD un rôle éminent et un surplus de légitimité.

L'évolution était annoncée par la loi « Grenelle 1 » qui, dans une section consacrée aux « objectifs assignés à l'urbanisme », énumérait ceux que devrait prendre en compte le droit de l'urbanisme. Son article 7-II énonçait successivement:

« a) Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, les collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière après que des indicateurs de consommation d'espace auront été définis. Dans les six mois suivant la publication de la présente loi, une étude sur la réforme de la fiscalité et sur les incitations possibles pour limiter l'extension du foncier artificialisé sera effectué;

b) Lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que permettre la revitalisation des centres-villes, les collectivités territoriales disposant désormais, ou étant dotées dans l'année qui suit l'adoption de la présente loi, d'outils leur permettant en particulier de conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport, ainsi que de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation;

c) Concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération;

d) Préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques;

e) Assurer une gestion économe des ressources et de l'espace et réexaminer dans cette perspective les dispositifs fiscaux et les incitations financières relatives au logement et à l'urbanisme;

f) Permettre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, notamment l'isolation extérieure, en adaptant les règles relatives à la protection du domaine public;

(1) Y. Jegouzo, L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme, BJDU 4/2001.226; H. Jacquot, Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine, AFDUH 2001; H. Charles, De l'urbanisme au renouvellement urbain, le droit des sols dans la tourmente, *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz 2004, p. 69

(2) P. Soler-Couteaux, Le droit de l'urbanisme après la loi SRU, ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre, RDI 2001. 285.

g) Créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun ».

La même loi avait complété la rédaction de l'article L. 110 du code de l'urbanisme pour ajouter au nombre des objectifs d'une politique d'urbanisme la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations d'énergie de même que l'économie des ressources fossiles. Il assignait, par ailleurs, pour but à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme de contribuer à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.

La nouvelle rédaction de l'article L. 121-1 issue de la loi du 12 juillet 2010 concrétise l'élargissement du spectre que le PADD du PLU doit désormais couvrir.

On relèvera d'abord qu'au même titre que les SCOT ou les cartes communales, c'est dans le respect des objectifs du développement durable, que les PLU doivent déterminer les conditions permettant d'assurer les principes qu'il énonce. Sans doute, la référence aux objectifs du développement durable n'est-elle pas nouvelle. On notera néanmoins qu'une place plus éminente lui est donnée dans le texte.

Par ailleurs, les principes auxquels les PLU doivent concourir sont élargis à un objectif d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, mais également à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, à la préservation de la biodiversité, à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques.

En conséquence de ce qui précède, le contenu que la loi assigne au PADD illustre le constat de l'élargissement des thématiques qu'un PLU doit maîtriser.

Il suffit, à cet égard, de comparer le contenu du PADD tel qu'il résultait de la loi « SRU » : les PLU « comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune » (art. L. 123-1), au nouvel article L. 123-1-3 : « Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Le projet d'aménagement et de développement durables 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, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. »

Ainsi, au-delà de son volet aménagement de l'espace, le PADD doit désormais couvrir l'éventail complexe des composantes d'une politique de la ville. On relèvera notamment l'accent mis sur l'équipement commercial en écho à l'article L. 121-1.

La fonction de cohérence du PADD

L'objectif de développement durable, dans sa définition résultant de l'article L. 110-1 du code de l'environnement modifié par la loi « Grenelle 2 », fonde, à lui seul, la fonction de cohérence du PADD. Il impose, en effet, de répondre de façon concomitante et cohérente à cinq finalités : la lutte contre le changement climatique ; la préservation de biodiversité, des milieux et des ressources ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains et une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Le PLU comporte ainsi désormais un volet aménagement et un volet environnemental renforcé mais également une dimension économique et sociale plus affirmée. Un tel spectre requiert la conception d'un projet complexe dont le PADD constituera l'expression synthétique. Il acquiert ainsi une fonction de mise en cohérence des différentes composantes de la politique de la ville dont il est le seul investi au sein des éléments composant le PLU. Son rôle et son autorité ne peuvent que s'en trouver renforcés.

Il ne fait pas de doute que cette légitimité accrue du PADD ne peut que poser, à terme, la question de son autorité et, sur un plan technique, de son opposabilité. C'est, en effet, en cohérence avec le PADD que le règlement fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1 (art. L. 123-1-5) et c'est dans le respect des orientations qu'il définit que les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements (art. L. 123-1-4).

La fonction du PADD rapproche le PLU du SCOT. Il constitue, en effet, un document de cohérence territoriale à l'échelle de la commune ou d'une intercommunalité comme le SCOT

assure la mise en cohérence des politiques publiques dans le périmètre qui est le sien.

Au demeurant, on notera que, de manière significative, le PLU est susceptible d'avoir les effets d'un SCOT. Cela résulte des termes de l'article L. 123-1-7 qui dispose: « Quand le plan local d'urbanisme est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale et n'est pas situé dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale, il peut, après accord du préfet, comprendre celles des dispositions d'urbanisme qui ressortissent à la seule compétence des schémas de cohérence territoriale. L'accord du préfet porte sur le fait que le périmètre du plan local d'urbanisme permet d'atteindre les objectifs visés au premier alinéa du IV de l'article L. 122-3. Le plan local d'urbanisme a alors les effets du schéma de cohérence territoriale ».

Le perfectionnement des instruments de la mise en œuvre du PADD

Les objectifs nouveaux assignés au PADD du PLU qui doit respecter les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 (art. L. 123-1) obligeaient le législateur à mettre en œuvre des leviers orignaux, et plus efficaces, au service de leur réalisation. Sont ainsi sollicités l'outil réglementaire et les orientations d'aménagement et, désormais, de programmation.

De nouveaux leviers réglementaires

La mise en œuvre de l'outil réglementaire concerne au premier chef le règlement du PLU lui-même, mais le législateur habilite également l'autorité locale à édicter des règles d'urbanisme hors PLU.

Au service de l'amélioration des performances énergétiques, le règlement du PLU peut désormais imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit (art. L. 123-1-5, 14°). Il ne pouvait antérieurement que recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves.

Hors PLU, l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme – déjà modifié par la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne – habilite l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent à autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu, dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. Ce dépassement ne peut excéder 20 % dans les secteurs protégés énumérés. C'est sur ce point que porte la modification récente de l'article L. 128-1.

Par ailleurs, l'article L. 111-6-1 neutralise toute disposition d'urbanisme qui s'opposerait à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernés [3].

Au titre de la diminution des obligations de déplacement et de développement des transports collectifs, le règlement peut fixer, lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que l'habitation (art. L. 123-1-12). Par ailleurs, dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, il peut imposer dans les secteurs qu'il définit une densité maximale des constructions (art. L. 123-1-5, 13° *bis*).

Au titre du développement des communications numériques, le règlement peut, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés qu'il définit (art. L. 123-1-5).

Un périmètre étendu pour les orientations d'aménagement et de programmation

Dans la rédaction issue de la loi « SRU », les orientations d'aménagement couvraient le seul volet aménagement du PLU. Cette prérogative leur est bien évidemment maintenue. Mais elles peuvent désormais comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants (art. L. 123-1-4, 1), cette possibilité pouvant être également logée dans le rapport de présentation, comme c'était déjà le cas antérieurement (art. L. 123-16).

(3) Sur cette question, P. Soler-Couteaux, Contribution du droit de l'urbanisme à la réalisation du Grenelle en matière immobilière, RDI 2011. 8.

Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent, en outre, comporter des dispositions portant sur l'habitat, les transports et les déplacements. Cette prérogative n'est toutefois ouverte qu'aux PLU des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale.

En ce qui concerne l'habitat, les orientations définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements (art. L. 123-1-4, 2).

En ce qui concerne les transports et les déplacements, elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Cette prérogative n'est cependant pas donnée au PLU établi et approuvé par un établissement public de coopération intercommunale qui n'est pas autorité compétente pour l'organisation des transports urbains (art. L. 123-1-4,3).

Les orientations d'aménagement et de programmation définies dans ces conditions tiennent lieu du programme local de l'habitat et du plan de déplacements urbains. Un tel effet induit un changement substantiel de la nature du PLU qui devient ainsi un document d'aménagement et de programmation.

Le PLU, mise en œuvre territorialisée de la politique d'urbanisme

En insérant l'article L. 121-1 dans le code de l'urbanisme, la loi « SRU » avait fixé aux documents d'urbanisme ce cadre normatif qui aurait dû accompagner la décentralisation et à l'absence duquel on peut largement imputer la crise que le droit de l'urbanisme a connu à partir des années quatre-vingt-dix. La loi « Grenelle 2 » renforce substantiellement cet encadrement. C'est en ce sens que le PLU apparaît désormais moins comme la manifestation de l'autonomie communale que comme la mise en œuvre sur un territoire local d'une politique d'urbanisme dont les principes sont arrêtés au plan national. Une telle évolution induit elle-même que le périmètre du PLU change d'échelle.

Le renforcement de l'encadrement normatif des PLU

Il faut ici revenir sur les thématiques énumérées par l'article L. 121-1 sous l'angle de la contrainte qui en résulte pour le PLU, mais également de relever l'extension du périmètre de l'obligation de compatibilité et de prise en compte par le PLU de documents extérieurs à lui. Il s'agit d'interroger la logique inhérente à cette conjonction. En effet, quelle place est-il laissé à un projet communal ou intercommunal autonome face à ce renforcement du cadre dans lequel le PLU peut et doit s'exprimer?

La contrainte des thématiques du PLU

Nous avons eu l'occasion d'illustrer l'élargissement des principes à la réalisation desquels le PLU doit concourir. On peut évidemment y voir une extension du contenu du PLU et, par conséquent, des prérogatives des autorités décentralisées.

Mais le phénomène comporte un autre versant. L'élargissement relevé a pour conséquence que le contenu du PADD constitue désormais, et pour une large part, la réponse que le PLU doit impérativement apporter aux interpellations que lui adressent les thématiques de l'article L. 121-1.

Son diagnostic est déjà largement orienté par elles. Il est établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (art L. 123-1-2). Autant dire qu'il constitue déjà une forme de bilan au regard des éléments de la matrice que constitue l'article L. 121-1.

Par ailleurs tout le contenu du PLU doit tendre vers la mise en œuvre des principes énoncés à l'article L. 121-1 qu'il doit respecter, au même titre que l'article L. 110 (art. L. 123-1).

Surtout, il convient d'insister sur le rôle accru du préfet au titre du contrôle de légalité sur les PLU des communes non couvertes par un SCOT.

Désormais, celui-ci pourra s'opposer à l'entrée en vigueur d'un PLU dont les dispositions compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 (ceci n'est pas nouveau), mais également, pour s'en tenir aux seules

dispositions modifiées, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques; sont de nature à compromettre la réalisation d'un programme local de l'habitat; font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports prévue par l'autorité organisatrice des transports territorialement compétente; font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec le programme local de l'habitat (art. L. 123-12).

Sans doute, ces prérogatives du préfet ne lui sont-elles reconnues que dans les communes non couvertes par un SCOT, mais il convient de prendre une exacte mesure de ses pouvoirs en combinant la lecture de l'article L. 123-12 avec celle de l'article L. 122-11 qui énonce les motifs pour lesquels le préfet peut également s'opposer à l'entrée en vigueur du SCOT.

L'extension des obligations de compatibilité et de prise en compte

Il s'agit ici de relever qu'au-delà des articles L. 110 et L. 121-1 qui aboutissent à conférer au PLU un contenu largement obligatoire dès lors qu'il doit impérativement répondre aux thématiques qu'ils imposent, la réponse qu'il y apporte est elle-même largement déterminée dans son contenu.

Sans revenir sur le rapport de compatibilité que le PLU doit entretenir avec certains documents et schémas (art. L. 123-1-9 et L. 123-1-10), il faut d'abord relever que le rapport de compatibilité du PLU avec le SCOT devient substantiellement plus contraignant.

En effet, les thématiques du SCOT se sont elles-mêmes élargies en écho à l'article L. 121-1, mais surtout un caractère contraignant nouveau lui est reconnu. Par exemple, dans des 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, il 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 plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu. Et dans ces secteurs, les règles des PLU qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs cessent de s'appliquer (art. L. 122-1-5-VIII). Le document d'orientation et d'objectifs peut, quant à lui, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction (art. L. 122-1-5-IX). Il peut même définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu (art. L. 122-6).

Par ailleurs, tout comme le SCOT (art. L. 122-1-12), le PLU doit désormais prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux, lorsqu'ils existent (art. L. 123-1-8). Le premier, élaboré conjointement par la région et l'État, a pour objet de mettre en œuvre la trame verte et bleue constitué dans le but « d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural » (art. L. 371-1 s. C. envir.). Les seconds constituent un cadre volontaire pour un territoire qui entend regrouper et rendre visible l'ensemble de ses politiques visant à lutter contre les émissions de gaz à effet de serre. Leur élaboration par les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50000 habitants est encouragée par l'État (loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, art. 7).

Les uns et les autres participent ainsi à l'encadrement environnemental des PLU mais concourent également d'une certaine manière à alimenter le sentiment à la fois de dépossession de leur territoire que les élus éprouvent à tort ou à raison et de perte de la liberté d'y exprimer un projet autonome. Un autre aspect de la réforme va dans ce même sens.

Le territoire pertinent du PLU

La loi « Grenelle 2 » franchit un pas que la loi « SRU » n'avait osé franchir. Désormais, lorsqu'il est élaboré par un EPCI compétent, le PLU doit couvrir l'intégralité de son territoire. Une telle évolution devait nécessairement s'accompagner de certaines garanties données à l'intérêt communal.

Le PLU, expression d'une solidarité intercommunale

Placer le développement durable en facteur commun des principes qui doivent inspirer l'élaboration du PLU, c'est lui imposer de répondre, on l'a dit, de façon concomitante et cohérente à cinq

finalités dont « la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations » (art. L. 110-1 C. envir.).

La loi « Grenelle 1 » annonçait par ailleurs de la manière la plus claire que le droit de l'urbanisme devrait prendre en compte l'objectif suivant : « concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération » (art. 7-II préc.).

De tels objectifs obligeaient à reconsidérer le périmètre d'un PLU conçu jusque-là principalement sur la considération de l'autonomie communale. Le mouvement contemporain lui conférerait plutôt pour fonction de mettre en œuvre une solidarité intercommunale, notamment parce qu'elle s'articule mieux à la concrétisation de ces principes communs que formulent les articles L. 110 et L. 121-1.

On se rappelle que la loi « SRU », tel qu'elle fut modifiée par la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, avait imposé que le PLU couvre l'intégralité du territoire de la commune en cas d'élaboration par la commune ou, en cas d'élaboration par un EPCI compétent, l'intégralité de tout ou partie des communes membres de cet établissement ou l'intégralité du territoire de ce dernier [4].

Cette dernière option est désormais fermée. Lorsqu'il est élaboré par un EPCI compétent, le PLU couvre l'intégralité de son territoire, sauf la partie couverte par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (art. L. 123-1).

Le PLU intercommunal peut néanmoins comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI. Ces plans de secteurs ont pour fonction de préciser les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifique de chaque secteur (art. L. 123-1-1).

La prise en compte de l'intérêt communal

La procédure d'élaboration du PLU intercommunal confère aux communes membres certaines garanties qui présentent l'intérêt de permettre, le cas échéant, que s'ouvre un débat.

Tout d'abord, l'EPCI compétent élabore le PLU intercommunal, comme par le passé, en concertation avec les communes membres (art. L. 123-6). On notera aussi que lorsqu'une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre est compétente pour élaborer le PLU, elle le fait en concertation avec celui-ci.

Par ailleurs, le débat sur les orientations du PADD a lieu au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux (art. L. 123-9 et L. 123-18).

Enfin, le projet de PLU arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI est soumis pour avis aux conseils municipaux des communes membres (art. L. 123-18). Et lorsqu'une commune membre de l'EPCI émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant compétent de l'EPCI délibère à nouveau et arrête le projet de PLU à la majorité des deux tiers de ses membres (art. L. 123-9).

Il ne fait pas de doute que cette économie nouvelle des relations entre l'EPCI et les communes membres est de nature à ouvrir un rapport de pouvoir très différent de celui qui s'installait lorsque l'EPCI établissait le PLU par commune.

Conclusion

Au terme de ce tour d'horizon des modifications que la loi « Grenelle 2 » apporte au régime des PLU, il apparaît qu'elle procède d'une logique que son objet immédiat peut largement dissimuler. L'élargissement des thématiques que le PLU doit aborder aboutit, sous couvert de parvenir à une meilleure protection de l'environnement, à une évolution substantielle de l'économie du droit de l'urbanisme et du paysage institutionnel qu'il présentait jusque-là. Le PLU a désormais pour fonction de mettre en œuvre sur un territoire local une politique d'urbanisme fondée sur des valeurs communes. Il est ainsi une manifestation de la cohésion nationale.

La mise en œuvre de cet enjeu obligeait à revenir non pas sur le principe de la décentralisation mais sur les modalités de sa réalisation en matière d'aménagement et d'urbanisme. Ainsi, est tournée la page du droit de l'urbanisme ouverte en 1983...

(4) Art. L. 123-1 ; J.-P Lebreton, PLU et intercommunalité, DAUH 2008. 39 ; P Planchet, Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, DAUH 2008. 55.

FICHE PRATIQUE GRENELLE 2

FICHE N° 07

Le verdissement de la planification urbaine

Outils majeurs du développement et de l'aménagement durable des territoires, les documents d'urbanisme ont vu leurs rôles redessinés par la loi Grenelle 2.

PAR HÉLÈNE GLOEZ, AVOCAT, CABINET LEFEVRE PELLETIER ET ASSOCIÉS AVOCATS

Pourquoi une modification des outils de planification?

Les objectifs du Grenelle de préservation des ressources et de maîtrise de consommation d'espace ainsi que la nécessaire transversalité de l'approche du développement durable ont incité le législateur à repenser les outils de la planification urbaine.

En France, la planification est organisée essentiellement autour de documents de prévision stratégique d'aménagement, les schémas de cohérence territoriale (Scot), et de documents de nature réglementaire, les plans locaux d'urbanisme (PLU) (ou plans d'occupation des sols-POS), seuls ces derniers étant directement opposables aux travaux et constructions. Pour atteindre les objectifs fixés par le Grenelle, la loi Grenelle 2 favorise le développement d'une planification réglementaire à l'échelon intercommunal.

Quel est l'outil de planification privilégié par la loi Grenelle 2?

La loi Grenelle 2 fait du Scot l'échelon privilégié pour lutter contre l'étalement urbain et préserver la biodiversité.

Créés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 dite «SRU» pour remplacer les anciens schémas directeurs élaborés par des communes regroupées en EPCI ou en syndicats mixtes, les Scot ont notamment pour objet de fixer «les orientations générales de l'organisation de l'espace», de définir «des objectifs en matière d'habitat, de transport et de commerces» et de délimiter des «espaces agricoles naturels ou urbains à protéger» (anciens articles L. 122-1 et suivants du Code de l'urbanisme-CU).

La loi Grenelle 2 rend le Scot plus opérationnel à travers son document d'orientation et d'objectifs.

Quel contenu pour le document d'orientation et d'objectifs du Scot?

Ce document devra arrêter des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteurs géographiques (art. L. 122-1-5 nouveau du CU), ainsi que les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques, et pourra:

– définir les grands projets d'équipements et de desserte par les transports collectifs;

– déterminer les objectifs d'offres de logements nouveaux et les objectifs en matière de réhabilitation du parc de logements existant, public ou privé;

– définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées;

– déterminer une valeur minimale en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application des règles du PLU. Si ces dernières sont contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs, elles cessent de s'appliquer passé un délai de 24 mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification;

– définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction.

– définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de PLU ou document d'urbanisme en tenant lieu;

– imposer des obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et non motorisés, que les PLU ou document d'urbanisme en tenant lieu devront imposer.

Enfin, pour les communes qui ne sont pas couvertes par un Scot, l'ouverture à l'urbanisation par les PLU sera interdite dans les zones à urbaniser (délimitées après le 1er juillet 2002) et les zones naturelles. Cela s'appliquera d'abord de façon progressive, puis pour toutes les communes à compter du 1er janvier 2017 (art. L. 122-2 modifié du CU).

Enfin, le Scot doit prendre en compte, lorsqu'ils existent, les schémas régio-

A retenir: ce qui change

• Afin d'assurer le respect des objectifs du Grenelle, les documents d'urbanisme sont redéfinis, l'intercommunalité étant l'échelon privilégié au travers du schéma de cohérence territorial (Scot). Le Scot devient plus opérationnel et devra déterminer des objectifs chiffrés de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

• Le Scot pourra notamment imposer aux plans locaux d'urbanisme (PLU):

– des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations, aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées;

– une valeur minimale en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application des règles du PLU.

• Le PLU intègre les objectifs du développement durable et pourra:

– prévoir une densité minimale de construction dans des secteurs délimités, situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés;

– imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit.

• Le développement des PLU intercommunaux est favorisé.

naux de cohérence écologique et les PCET (plans climat-énergie territoriaux).

Que deviennent les plans locaux d'urbanisme (PLU) ?

Egalement créés par la loi «SRU» du 13 décembre 2000, les PLU étaient censés remplacer les plans d'occupation du sol (POS) pour mettre en œuvre un véritable projet urbain, incluant la notion de développement durable, par le biais du projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Mais les PADD se sont révélés partiellement insuffisants pour permettre l'application des ambitions du développement durable au vu des objectifs du Grenelle de l'environnement.

Repensés par la loi Grenelle 2 (art. 14 et 19), les PLU ont désormais pour objectif de prendre en compte, notamment, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie, la production d'énergie renouvelable et la préservation de la biodiversité (art. L. 121-1 du CU).

Les PADD comportent quant à eux des dispositions à la fois sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements et fixent non seulement les orientations générales «d'urbanisme et d'aménagement», mais aussi celles relatives à «la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques» (art. L. 123-1-3 du CU).

Afin de favoriser la maîtrise de la consommation d'espace et accompagner le renforcement des exigences environnementales, le PLU pourra désormais :

– prévoir, dans des secteurs qu'il délimite et situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, une densité minimale de construction (l'objectif étant de limiter l'étalement urbain et de densifier les zones bien desservies en transports) ;

– imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit.

Les PLU intercommunaux sont favorisés, mais ne sont pas imposés. Dans les PLU intercommunaux, les orientations d'aménagements et de programmation tiennent lieu de PLH (programme local de l'habitat) et de PDU (plan de déplacements urbains) (art. L. 123-1-4 du CU).

Le PLU doit prendre en compte, lorsqu'ils existent, les schémas régionaux de cohérence écologique et les PCET (art. L. 123-1-9 du CU).

Enfin, les collectivités auront à s'interroger sur l'efficacité de leur PLU puisqu'elles devront, même si cela reste facultatif, dans le cadre de l'évaluation environnementale procéder, au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans (contre dix auparavant) 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 d'espace (art. L. 123-13-1 du CU).

Quand ces dispositions seront-elles applicables ?

Les dispositions nouvelles relatives aux Scot et aux PLU entrent en vigueur six mois après la publication de la loi Grenelle 2 (soit le 13 janvier 2011), le cas échéant après leur intégration à droit constant dans une nouvelle rédaction du livre Ier du Code de l'urbanisme à laquelle il pourra être procédé en application de cette loi (dispositions finales des art. 17 et 19 de la loi).

Toutefois, précisent ces deux articles, les dispositions antérieurement applicables continuent de s'appliquer aux Scot et PLU en cours d'élaboration ou de révision.

Le rôle de l'Etat dans la planification est-il modifié ?

Enjeu national, sinon mondial, le développement durable opère un mouvement de recentralisation de la planification :

• Tout d'abord, au travers de l'outil de l'Etat, les directives territoriales d'aménagement. La loi Grenelle 2 transforme les anciennes directives territoriales d'aménagement (DTA) en directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD). Approuvées par décret après une évaluation environnementale, elles définissent la stratégie à moyen et long terme de l'Etat en matière d'aménagement et de développement durables (art. L. 113-1 nouveau du CU).

Contrairement à l'ancienne DTA, la DTADD peut être modifiée ou révisée et, en dépit de son caractère d'inopposabilité directe, peut devenir opposable si elle est relayée par un projet d'intérêt général (PIG) arrêté par l'autorité préfectorale (art. L. 113-4 du CU).

Peuvent en effet être qualifiés de PIG, pendant un délai de douze ans suivant la publication de la DTADD, après avis des collectivités locales concernées, les projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou des espaces soumis à des risques, et les constructions, travaux, installations et aménagements nécessaires à la mise en œuvre de cette directive. Le PIG est un instrument d'aménagement relativement ancien, d'échelon étatique, qui s'impose aux documents d'urbanisme des collectivités locales et qui permet de poursuivre des objectifs divers tels que la construction d'équipements publics, l'implantation d'installations d'intérêt général, la maîtrise des risques industriels et naturels, la mise en valeur des ressources naturelles et, depuis la loi Grenelle 2, la cohérence des continuités écologiques.

• Ensuite, les dispositions de la loi Grenelle 2 annoncent une plus grande implication de l'Etat dans la définition et la mise en œuvre de la planification locale. Le préfet pourra, en effet, s'opposer à l'entrée en vigueur d'un Scot et d'un PLU, s'ils sont contraires à un PIG ou s'ils autorisent une consommation excessive de l'espace ou ne préservent pas les continuités écologiques (art. L. 122-11 et L. 123-12 du CU).

Le renforcement voulu de la hiérarchisation des normes laisse cependant une zone d'ombre sur l'articulation des Scot, tendant à devenir des outils de planification opérationnels, et des PLU à vocation intercommunale devenant des documents d'orientation. Si la volonté d'avancer vers un «urbanisme écologique» ressort clairement de la loi Grenelle 2, la hiérarchisation classique des documents d'urbanisme peine à s'accommoder de la nécessaire transversalité qu'impose le développement durable. ■

Code de l'urbanisme
Partie législative

Livre I : Règles générales d'aménagement et d'urbanisme
Titre II : Prévisions et règles d'urbanisme
Chapitre III : Plans locaux d'urbanisme.

Article L123-13
(Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 19)

Le plan local d'urbanisme est modifié ou révisé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du conseil municipal après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement .
La procédure de modification est utilisée à condition que la modification envisagée :
a) Ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durables mentionné à l'article L. 123-1-3 ;
b) Ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;
c) Ne comporte pas de graves risques de nuisance.
Le projet de modification est notifié, avant l'ouverture de l' enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement , au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général et, le cas échéant, au président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, ainsi qu'aux organismes mentionnés à l'article L. 121-4.
Toutefois, lorsque la modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle ou porte uniquement sur des éléments mineurs dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, à l'exclusion de modifications sur la destination des sols, elle peut, à l'initiative du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, être effectuée selon une procédure simplifiée. La modification simplifiée est adoptée par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent par délibération motivée, après que le projet de modification et l'exposé de ses motifs ont été portés à la connaissance du public, en vue de lui permettre de formuler des observations, pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante.
Dans les autres cas que ceux visés aux a, b et c, le plan local d'urbanisme peut faire l'objet d'une révision selon les modalités définies aux articles L. 123-6 à L. 123-12.
Lorsque la révision a pour seul objet la réalisation d'une construction ou d'une opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité, elle peut, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du maire, être effectuée selon une procédure simplifiée. La révision simplifiée donne lieu à un examen conjoint des personnes publiques associées mentionnées à l'article L. 123-9. Le dossier de l'enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement est complété par une notice présentant la construction ou l'opération d'intérêt général. Les dispositions du présent alinéa sont également applicables à un projet d'extension des zones constructibles qui ne porte pas atteinte à l'économie

générale du projet d'aménagement et de développement durable et ne comporte pas de graves risques de nuisance.
Entre la mise en révision d'un plan local d'urbanisme et l'approbation de cette révision, il peut être décidé une ou plusieurs révisions simplifiées et une ou plusieurs modifications.
Les procédures nécessaires à une ou plusieurs révisions simplifiées et à une ou plusieurs modifications peuvent être menées conjointement.

NB : article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 : « ...
22° Après le mot : « développement », la fin du a de l'article L. 123-13 est ainsi rédigée : « durables mentionné à l'article L. 123-1-3 ; »
23° A la première phrase du neuvième alinéa de l'article L. 123-13, les mots : « du maire » sont remplacés par les mots : « du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du maire».

Livre III : Aménagement foncier.

Article L300-2

(Modifié par Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 - art. 42 et 43)

I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'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, avant :
a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;
b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;
c) Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.
Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.
A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.
Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.
Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation en application des b ou c et nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la révision du document d'urbanisme et l'opération peuvent, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, faire l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, la délibération prévue aux premier et sixième alinéas est prise par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.
II - Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune.

13ème législature

Question N° : **91468**	de **M. Yves Bur** (Union pour un Mouvement Populaire - Bas-Rhin)	**Question écrite**

Ministère interrogé > Écologie, énergie, développement durable et mer	Ministère attributaire > Écologie, développement durable, transports et logement

Rubrique > urbanisme	Tête d'analyse > PLU	Analyse > élaboration et révision. formalités substantielles

Question publiée au JO le : **19/10/2010** page : **11303**
Réponse publiée au JO le : **21/12/2010** page : **13746**
Date de changement d'attribution : **14/11/2010**

Texte de la question

M. Yves Bur attire l'attention de M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, sur les effets d'une décision récente du Conseil d'État en matière de procédure d'élaboration ou de révision de plan local d'urbanisme (CE, 10 févr. 2010, n° 327149, Cne de Saint-Lunaire). La haute juridiction a jugé qu'il résulte des dispositions de l'article L. 300-2-I du code de l'urbanisme que la délibération du conseil municipal prescrivant l'élaboration ou la révision d'un PLU doit porter, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune lorsqu'elle projette d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme et, d'autre part, sur les modalités de la concertation qui doit associer les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Il a été confirmé que cette délibération constitue dans ces deux volets une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité le document d'urbanisme approuvé, alors même que la concertation aurait respecté les modalités définies par le conseil municipal. Cette jurisprudence très récente, en soi peu critiquable tant les termes de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme paraissent dépourvus de toute ambiguïté, place toutefois de nombreuses collectivités publiques dans une situation délicate : nombre de communes élaborent leur document d'urbanisme conformément aux instructions données par les DDE, celles-ci allant jusqu'à fournir les modèles des délibérations et arrêtés jalonnant l'élaboration ou la révision du PLU. Ces modèles largement diffusés n'attiraient pas l'attention des élus sur la nécessité de délibérer sur les objectifs poursuivis. De nombreux documents de planification locale - qu'ils fassent actuellement l'objet de contentieux ou qu'ils soient en cours d'élaboration et susceptibles ultérieurement d'être contestés - sont affectés par ce vice de procédure. Or l'élaboration d'un tel document, longue et coûteuse pour les collectivités publiques, répond également à des impératifs d'aménagement du territoire. Une annulation implique un retour au document d'urbanisme antérieurement applicable, souvent obsolète, sinon même au règlement national d'urbanisme privant le maire de la possibilité de délivrer au nom de la commune les autorisations

d'urbanisme ou de préempter. Alors que les moyens actuels permettent une excellente diffusion de la jurisprudence du Conseil d'État, il est à redouter une multiplication des annulations des PLU fondées sur ce motif. La contagion est également à craindre pour les SCOT (schémas de cohérence territoriale), les ZAC et autres opérations d'aménagement à l'initiative des communes, également soumis au respect des prescriptions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. En conséquence, il lui est demandé s'il est envisagé éventuellement, dans le cadre de l'habilitation qui lui a été conférée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ou par tout autre moyen, de prendre les mesures nécessaires pour enrayer ce risque d'annulation pesant sur nombre de documents de planification locale ou d'aménagement élaborés ou approuvés avant l'intervention de cette jurisprudence.

Texte de la réponse

L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme institué par la loi 85-729 du 18 juillet 1985 prévoit que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent doit délibérer, dans le cadre de la révision ou de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU), sur les objectifs poursuivis, mais également sur les modalités de la concertation qui associe les acteurs intéressés. Il s'agit de conditions cumulatives, comme l'a récemment rappelé le Conseil d'État, en précisant toutefois que la délibération doit porter sur les objectifs poursuivis « au moins dans leurs grandes lignes » (Conseil d'État, commune de Saint-Lunaire, 10 février 2010). Les formalités prévues par l'article L. 300-2 sont justifiées et le Gouvernement n'envisage pas leur modification, d'autant plus qu'elles sont conformes à l'article 7 de la charte de l'environnement du 1er mars 2005, texte à valeur constitutionnelle qui prévoit que toute personne a le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Le Conseil d'État comme le Conseil constitutionnel ont d'ailleurs jugé que ces dispositions à valeur constitutionnelle s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives (Conseil d'État, 3 octobre 2008, commune d'Annecy ; conseil constitutionnel, décision « OGM » du 19 juin 2008). Cette obligation de délibérer sur les objectifs poursuivis et sur les modalités de la concertation faisait d'ailleurs l'objet d'un chapitre spécifique à la concertation et à la nécessité de mentionner les objectifs poursuivis dans le guide des plans d'occupation des sols (POS), édité en 1999 par les services du ministère de l'équipement, des transports et du logement et a, depuis lors, été rappelée par les services de l'État (question orale n° 839 du 2 juin 1999, réponses ministérielles à l'Assemblée nationale n° 70 644 du 18 mars 2002, n° 24 374 du 27 janvier 2004). Cela étant, un travail de pédagogie est bien sûr nécessaire et, dans le cadre du plan d'accompagnement de la mise en œuvre du volet urbanisme du Grenelle, des actions d'information seront développées afin de faire connaître les dispositions nouvelles et tenir compte des évolutions légales et jurisprudentielles récentes. Les formalités prévues par l'article L. 300-2 y auront bien sûr une place particulière. De manière plus générale, le contentieux de l'urbanisme est un sujet sensible et complexe. Il est en effet nécessaire, du fait de la pénurie de logements et des difficultés rencontrées par le secteur immobilier, de faciliter les opérations de construction, notamment de logements. Cela passe nécessairement par une sécurisation juridique des procédures d'urbanisme. Par ailleurs, le Grenelle de l'environnement a démontré le rôle essentiel des associations et des citoyens dans la protection de l'environnement. Le droit au recours en est un des aspects et est garanti par des normes internationales et constitutionnelles. Les réflexions engagées sur la simplification de l'urbanisme viseront notamment à améliorer la sécurité juridique des documents de planification et des autorisations d'urbanisme, dans le respect du droit de recours.

- **Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.**
- **Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.**
- **Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.