

1. Définition

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un groupement de communes (EPCI) ou d'une commune, établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.

Le PLU doit permettre l'émergence d'un projet de territoire partagé prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire (Art. L.121-1 du code de l'urbanisme). Il détermine donc les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable (en particulier par une gestion économe de l'espace) et répondant aux besoins de développement local.

Le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité du territoire communautaire, on parle alors de PLU intercommunal ou communautaire (PLUi), ou, le cas échéant, de la commune, à l'exception des parties couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Les objectifs, le contenu, les modalités d'élaboration, de révision et de suivi du PLU(i) sont définis dans le cadre du code de l'urbanisme (Livre I – Titre II – Chapitre III)..

Ses fonctions principales

1/ Fonction prévisionnelle

Le PLU vise tout d'abord à la définition et à la mise en oeuvre d'un projet urbain : Il doit en effet être l'expression d'une stratégie globale d'aménagement et de développement durable du territoire.

Il a ainsi vocation à intégrer et à mettre en relation-cohérence dans une réflexion d'ensemble tous les projets d'aménagement intéressant la commune : aménagement de l'espace privilégiant ,le renouvellement urbain, le développement économique, la sauvegarde de la diversité commerciale ,l'équilibre social de l'habitat, la lutte contre l'insalubrité, les transports et déplacements, services, équipements, environnement, paysage, entrée de ville, etc...

2/ Fonction quasi-opérationnelle

Le PLU a également une fonction quasi-opérationnelle d'encadrement des actions et opérations d'aménagement intéressant la commune et concourant à la réalisation du projet urbain défini.

3/ Fonction réglementaire

Enfin, le PLU édicte sur l'ensemble territoire communal des règles d'urbanisme.

Ses principales étapes:

Conformément aux articles L.123-1 et R 123-1 du code de l'urbanisme, le Plan Local d'Urbanisme comprend un rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, le règlement, des annexes ainsi que leurs documents graphiques.

Le rapport de présentation (*articles L.123-1-2, L.123-1-6, R.123-2 du code de l'urbanisme*)

Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement graphique et écrit. Il s'appuie sur un diagnostic 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.

Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques..

Le rapport de présentation :

- expose le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques, des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services,
 - analyse l'état initial de l'environnement, présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain arrêtés dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard, notamment, des objectifs fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale, et des dynamiques économiques et démographiques ;
 - explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), les orientations d'aménagement et de programmation et la délimitation des différentes zones et les règles qui y sont applicables,
 - expose les motifs des prescriptions administratives à l'utilisation du sol,
 - évalue les incidences des orientations du PLU sur l'environnement et expose la manière dont celui-ci prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur,
 - expose les motifs des changements apportés au précédent POS/PLU,
 - précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du plan relatif à la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.
- peut comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) *(articles L.123-1-3 et R.123-3 du code de l'urbanisme)*

Clef de voûte du PLU, le PADD doit être l'expression d'un projet politique d'organisation du territoire.

Document court, clair et synthétique, le PADD 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.

Les orientations qu'il définit sont établies à partir :

- du diagnostic établi, et en particulier des prévisions économiques et démographiques ainsi que des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transport, d'équipements et de services et de l'analyse de l'état initial de l'environnement,
- des choix opérés par la commune.

La présence d'une ou deux planches graphiques indiquant schématiquement les principes retenus est indispensable à une bonne communication. Le PADD doit, en effet, être accessible à tous et notamment permettre un débat au sein du conseil municipal.

Le projet défini dans ce document constituant le cœur du dossier de PLU, l'ensemble des autres pièces, notamment le zonage, le règlement et les orientations d'aménagement, devront être établies en cohérence.

Les orientations d'aménagement et de programmation (articles L.123-1-4 et R.123-3-1 du code de l'urbanisme)

Elles sont juridiquement opposables : les futurs travaux et opérations à réaliser devront être compatibles avec leurs dispositions (art. L.123-5 code urbanisme).

Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

Le règlement (articles L.123-1-5, R.123-4 et R.123-9 du code de l'urbanisme)

Le règlement fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune des zones U, AU, N et A délimitées dans les documents graphiques.

Il doit s'inscrire dans le prolongement des orientations définies dans le PADD et concourir aux objectifs de développement durable (promotion de formes urbaines compactes, de constructions innovantes dans leurs formes architecturales ou dans leurs principes de fonctionnement).

Seule l'édition de règles concernant l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et aux limites séparatives des propriétés voisines (articles 6 et 7) a un caractère obligatoire ; l'établissement des autres règles est facultatif.

Au sein d'une même zone, les règles peuvent différer selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. En outre, des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

De plus, l'article L.123-3-1 du code de l'urbanisme dispose que dans les zones A, le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole.

Les documents graphiques (article R.123-11 et R.123-12 du code de l'urbanisme)

Ils font apparaître :

- les zones urbaines (zones U) : correspondent aux secteurs déjà urbanisés et aux secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter,
- les zones à urbaniser (zones AU) destinées à être ouvertes à l'urbanisation,
- les zones agricoles (zones A) correspondant aux secteurs, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles,

- les zones naturelles et forestières (zones N) : correspondent aux secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages, et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels,
- les espaces boisés classés,
- les emplacements réservés aux voies et ouvrages
- les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général et aux espaces verts,
- les emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements dans les zones U et AU,
- les éléments de paysage, les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturels, historique ou écologique, et notamment les secteurs dans lesquels la démolition des immeubles est subordonnée à la délivrance d'un permis de démolir,
- les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée,
- les terrains cultivés à protéger situés en zone U,
- etc...

Les annexes (*articles R.123-13 et R.123-14 du code de l'urbanisme*)

Elles font apparaître, à titre informatif :

- les servitudes d'utilité publique, ainsi que les bois et forêts soumis au régime forestier,
- les schémas de réseaux d'eau et d'assainissement et des systèmes d'élimination des déchets, existants ou en cours de réalisation, en précisant les emplacements retenus pour le captage, le traitement et le stockage des eaux destinés à la consommation, les stations d'épuration des eaux usées et le stockage et le traitement des déchets,
- les dispositions d'un projet de Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) rendues opposables et celles d'un Projet de Plan de Prévention des Risques miniers,
- les zones d'aménagement concerté (ZAC),
- les secteurs sauvegardés,
- les zones de préemption délimitées,
- les périmètres à l'intérieur desquels s'applique le droit de préemption urbain, ainsi que les périmètres provisoires ou définitifs des zones d'aménagement différé (ZAD)
- les secteurs sur lesquels portent une servitude d'environnement (zones de protection autour d'une installation classée)
- les zones à l'intérieur desquelles s'appliquent les dispositions relatives au permis de démolir,
- les périmètres de développement prioritaires,
- les périmètres d'interdiction ou de réglementation des plantations et semis d'essences forestières, les périmètres d'actions forestières et les périmètres de zones dégradées à faible taux de boisement,
- les périmètres miniers,
- les périmètres de zones spéciales de recherche et d'exploitation de carrières et des zones d'exploitation et d'aménagement coordonné de carrières,
- le périmètre des zones à l'intérieur desquelles certaines divisions foncières sont soumises à déclaration préalable,
- les périmètres à l'intérieur desquels l'autorité compétente peut surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation,

- le périmètre des secteurs dans lesquels un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé,
- la liste des lotissements dont les règles d'urbanisme ont été maintenues,
- le plan d'exposition au bruit (PEB) des aéroports,
- les prescriptions d'isolement acoustique édictées dans les secteurs qui, situés au voisinage des infrastructures de transports terrestres, sont affectés par le bruit et la référence des arrêtés préfectoraux correspondant et l'indication des lieux où ils peuvent être consultés,
- les actes instituant les zones de publicité restreinte et les zones de publicité élargie,
- les zones agricoles protégées,
- etc...

La procédure d'élaboration d'un Plan local d'urbanisme

Tout démarre de la volonté du Maire et de son conseil municipal de modifier l'urbanisation de sa commune, le plus souvent pour permettre sa croissance en m² constructibles et en habitants.

La prescription :

La prescription est le fait de décider l'élaboration d'un PLU. La décision est arrêtée par délibération du conseil municipal. Les habitants en ont connaissance.

Une fois le plan prescrit, il est possible pour l'autorité administrative, si elle le juge nécessaire, de surseoir à statuer sur les diverses autorisations demandées comme la délivrance d'un permis de construire, par exemple.

L'instruction :

La conception et l'élaboration du plan sont en principe placées sous l'autorité du maire, qui peut toutefois les confier à un établissement public intercommunal (EPCI).

Pendant cette période, le maire entend les organismes et personnes associées à l'élaboration ou celles qui désirent y participer.

Les services de l'Etat peuvent être associés à l'élaboration. Cette collaboration facultative peut être à l'initiative du maire ou du préfet. Ce dernier, veille au respect des règles d'urbanisme et porte à la connaissance des communes les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

Sont obligatoirement associés à l'élaboration des documents :

- les régions et départements,
- les organismes de parcs naturels et régionaux,
- les organisations de transports urbains.

-Les administrés au travers de réunions publiques

Leur avis est joint au dossier soumis à l'enquête publique.

Sont consultés à leur demande :

- les présidents du conseil général, régional, et de l'EPCI,
- les maires des communes voisines et des États limitrophes,
- toutes les organisations compétentes en matière d'aménagement d'urbanisme d'environnement.

L'adoption :

Lorsque l'instruction est terminée, le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'EPCI) arrête le projet qui est communiqué pour avis aux organismes et personnes qui ont été associés à son élaboration. Ils ont 3 mois pour se manifester (leur silence vaut avis favorable).

Dans l'hypothèse de conflits éventuels lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, la commission de conciliation peut être saisie. Elle a 2 mois pour rendre des propositions.

L'enquête publique :

Le projet de PLU est soumis à enquête publique par le maire. Toutefois, il ne rend pas le plan public avant de le soumettre à cette enquête. Elle permet aux personnes publiques de faire connaître leurs réactions.

L'approbation :

Le PLU, éventuellement modifié, est approuvé par délibération du conseil municipal. Il est tenu à la disposition du public. C'est à la suite de cette formalité que le plan est exécutoire, c'est à dire qu'il est opposable à tous, administration comme habitants.

L'annulation

Comme tout acte administratif, le PLU est un acte susceptible d'être attaqué en justice. Le juge administratif peut prononcer son annulation pour vice de forme (procédure) ou vice de fond. Dans cette hypothèse, le document d'urbanisme immédiatement antérieur redevient applicable.